



3 1761 11632944 2


















Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116329442>









Third Session  
Thirty-seventh Parliament, 2004

Troisième session de la  
trente-septième législature, 2004

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*

The Honourable GEORGE J. FUREY

*Président:*

L'honorable GEORGE J. FUREY

Thursday, February 12, 2004  
Wednesday, February 18, 2004  
Thursday, February 19, 2004

Le jeudi 12 février 2004  
Le mercredi 18 février 2004  
Le jeudi 19 février 2004

### Issue No. 1

### Fascicule n° 1

#### Organization meeting and

#### Séance d'organisation et

#### First and second meetings on:

#### Première et deuxième réunions concernant:

Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code  
(lottery schemes)

Le projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel  
(loteries)

#### INCLUDING:

THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE  
(Expenses of the committee incurred during the  
second session of the Thirty-seventh Parliament)

#### Y COMPRIS:

LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ  
(Les dépenses du comité encourues au cours de la  
deuxième session de la trente-septième législature)

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George J. Furey, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
* Austin, P.C.	Joyal, P.C.
(or Rompkey, P.C.)	* Lynch-Staunton
Baker, P.C.	(or Kinsella)
Bryden	Nolin
Buchanan, P.C.	Pearson
Cools	Smith, P.C.

\*Ex Officio Members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George J. Furey

*Vice-président:* L'honorable Gérard-A. Beaudoin  
et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Jaffer
* Austin, c.p.	Joyal, c.p.
(ou Rompkey, c.p.)	* Lynch-Staunton
Baker, c.p.	(ou Kinsella)
Bryden	Nolin
Buchanan, c.p.	Pearson
Cools	Smith, c.p.

\* Membres d'office

(Quorum 4)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, of Wednesday, February 11, 2004:

The Honourable Senator Lapointe moved, seconded by the Honourable Senator Massicotte:

That Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code (lottery schemes), be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 11 février 2004:

L'honorable sénateur Lapointe propose, appuyé par l'honorable sénateur Massicotte:

Que le projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel (loteries), soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, February 12, 2004

(1)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:57 a.m., in room 257, East Block, for the purpose of organization, pursuant to rule 88.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Nolin, Pearson and Smith, P.C. (11)

*In attendance:* From the Library of Parliament, Margaret Young and Mary Hurley.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

The committee proceeded to organize pursuant to rule 88.

The clerk of the committee presided over the election of the Chair.

The Honourable Senator Beaudoin moved that the Honourable Senator Furey be Chair of this committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Furey took the Chair.

The Honourable Senator Joyal, P.C. moved that the Honourable Senator Beaudoin be Deputy Chair of this committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Pearson moved:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the committee to be designated after the usual consultation; and

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the Committee with respect to its agenda, to invite witnesses and schedule hearings.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Beaudoin moved:

That the committee print its proceedings; and

That the Chair be authorized to set this number to meet demand.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Joyal, P.C. moved that, pursuant to rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee of the government and the opposition be present.

The question being put on the motion, it was adopted.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le jeudi 12 février 2004

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 57, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, pour sa séance d'organisation, conformément à l'article 88 du Règlement.

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, c.p., Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., Nolin, Pearson et Smith, c.p. (11)

*Également présentes:* De la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young et Mary Hurley.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité procède à l'organisation de ses travaux conformément à l'article 88 du Règlement du Sénat.

La greffière du comité préside à l'élection à la présidence.

L'honorable sénateur Beaudoin propose que l'honorable sénateur Furey assume les fonctions de président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Furey prend place au fauteuil.

L'honorable sénateur Joyal, c.p., propose que l'honorable sénateur Beaudoin assume les fonctions de vice-président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Pearson propose:

Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, du vice-président et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage.

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité concernant le programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Beaudoin propose:

Que le comité fasse imprimer ses délibérations; et

Que le président soit autorisé à en fixer le nombre d'exemplaires en fonction des besoins.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Joyal, c.p., propose que, conformément à l'article 89 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition soient présents.

La question, mise aux voix, est adoptée.



The Honourable Senator Nolin moved that, pursuant to rule 104, the Chair be authorized to report expenses incurred by the committee during the last session.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Jaffer moved:

That the committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the committee; and

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Jaffer moved that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Jaffer moved that the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Buchanan, P.C. moved:

That pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the Chair, the Deputy Chair and the clerk of the committee; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred on the Chair, the Deputy Chair, and the clerk of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Jaffer moved, that the committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

After debate, it was agreed that further consideration of the motion be deferred to a later sitting of the committee.

The Honourable Senator Andreychuk moved, that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

1) determine whether any member of the Committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators' Attendance Policy, published in the *Journals of the Senate* on Wednesday, June 3, 1998; and

L'honorable sénateur Nolin propose que, conformément à l'article 104 du Règlement, le président soit autorisé à faire rapport des dépenses faites au cours de la dernière session.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Jaffer propose:

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité; et

Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes, au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont renvoyés.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Jaffer propose que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services des experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Jaffer propose que le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyse, de résumés et de projets de rapport.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Buchanan, c.p., propose:

Que conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée au président, au vice-président et à la greffière du comité; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée au président, au vice-président et à la greffière du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Jaffer propose que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

Après discussion, il est convenu de reporter l'étude de la motion à une séance ultérieure du comité.

L'honorable sénateur Andreychuk propose que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à:

1) déterminer si un membre du comité remplit un «engagement public» aux fins de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les *Journaux du Sénat* du mercredi 3 juin 1998; et

2) consider any member of the Committee to be on “official business” if that member is: (a) attending a function, event or meeting related to the work of the Committee; or (b) making a presentation related to the work of the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Baker, P.C. moved that, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the Chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Cools moved:

That, the Chair be authorized to seek authority from the Senate to permit coverage by electronic media of the committee’s public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

The Chair informed the committee members of the time slot for the regular meetings.

At 11:07 p.m., in accordance with rule 92(2)(e), the committee continued in camera to consider a draft agenda.

At 11:31 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, February 18, 2004  
(2)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:55 p.m., in room 705, Victoria Building, the Honourable George J. Furey, Chair, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., and Smith, P.C. (9)

*In attendance:* From the Library of Parliament, Margaret Young and Mary Hurley.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 11, 2004, the committee began its consideration of Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code (lottery schemes).

2) considérer qu’un membre du comité remplit un «engagement public» si ce membre: a) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) un exposé ayant trait aux travaux du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L’honorable sénateur Baker, c.p., propose que, conformément aux lignes directrices concernant les frais de déplacement des témoins, le comité rembourse les dépenses raisonnables de voyage et d’hébergement à un témoin par organisme, après qu’une demande de remboursement a été présentée, mais que le président soit autorisé à permettre le remboursement de dépenses pour un deuxième témoin de ce même organisme en cas de circonstances exceptionnelles.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L’honorable sénateur Cools propose:

Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d’information électronique, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

Le président informe les membres du comité de l’horaire des séances de comité.

À 11 h 07, conformément à l’alinéa 92(2)e), le comité poursuit ses travaux à huis clos pour examiner un projet d’ordre du jour.

À 11 h 31, le comité suspend ses travaux jusqu’à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 18 février 2004  
(2)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd’hui, à 16 h 55, dans la salle 705 de l’édifice Victoria, sous la présidence de l’honorable George J. Furey (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, c.p., Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., et Smith, c.p. (9)

*Également présentes:* De la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young et Mary Hurley.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 11 février 2004, le comité entreprend l’étude du projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel (loteries).



**WITNESSES:**

*From the Senate of Canada:*

The Honourable Jean Lapointe, senator;

Pascal Charron, political advisor.

The Honourable Senator Jean Lapointe made a statement and together, witnesses answered questions.

At 5:55 p.m., the committee suspended.

At 5:58 p.m., the committee resumed in camera.

At 5:58 p.m., in accordance with rule 92(2)(e), the committee continued in camera to consider a draft agenda.

At 6:13 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Thursday, February 19, 2004  
(3)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:55 a.m., in room 257, East Block, the Chair, Honourable George J. Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., and Smith, P.C. (8).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Margaret Young and Mary Hurley.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 11, 2004, the committee continued its consideration of Bill S-6, to amend the Criminal Code (lottery schemes).

**WITNESSES:**

*From McGill University:*

Jeffrey Derevensky, Professor;

Rina Gupta, Professor.

Mr. Derevensky and Ms. Gupta made a statement and answered questions.

Mr. Derevensky and Ms. Gupta submitted a brief to the committee.

**TÉMOINS:**

*Du Sénat du Canada:*

L'honorable Jean Lapointe, sénateur;

Pascal Charron, conseiller en politiques.

L'honorable sénateur Jean Lapointe fait une déclaration et, ensemble, les témoins répondent aux questions.

À 17 h 55, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 58, le comité poursuit ses travaux à huis clos.

À 17 h 58, conformément à l'alinéa 92(2)e), le comité poursuit ses travaux à huis clos pour examiner un projet d'ordre du jour.

À 18 h 13, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

OTTAWA, le jeudi 19 février 2004  
(3)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 55, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., et Smith, c.p. (8).

*Également présentes:* De la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young et Mary Hurley.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 11 février 2004, le comité poursuit l'étude du projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel (loteries).

**TÉMOINS:**

*De l'Université McGill:*

Jeffrey Derevensky, professeur;

Rina Gupta, professeure.

M. Derevensky et Mme Gupta font une déclaration et répondent aux questions.

M. Derevensky et Mme Gupta déposent un mémoire auprès du comité.

At 12:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

À 12 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, February 12, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to table its

**FIRST REPORT**

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 104, that the expenses incurred by the Committee during the Second Session of the 37th Parliament are as follows:

1. With respect to its examination of legislation:	
Professional Services	\$ 22,051.00
Transportation and Communications	-
Other	819.00
Witness Expenses	<u>25,758.00</u>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 48,628.00</b>

2. With respect to its special study on regulations made pursuant to An Act respecting firearms and other weapons, Statutes of Canada, 1995, Chapter 39, as contemplated by section 118(3) of that Act:

Professional Services	\$ 921.00
Transportation and Communications	-
Other	-
Witness Expenses	-
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 921.00</b>

During the Second Session of the 37th Parliament, your Committee considered twenty-two (22) orders of reference, held forty-seven (47) meetings and heard more than seventy-eight (78) hours from one hundred eighteenth (118) witnesses and submitted nine (9) reports in relation to its work.

Your Committee examined six bills, made seven (7) amendments and observations to two (2) of these Bills:

Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals).

Bill S-5, An Act respecting a National Acadian Day.

Respectfully submitted,

*Le vice-président,*

GÉRALD A. BEAUDOIN

*Deputy Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 12 février 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de déposer son

**PREMIER RAPPORT**

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déférées, dépose, conformément à l'article 104 du Règlement, le relevé suivant des dépenses contractées à cette fin par le Comité au cours de la deuxième session de la 37<sup>ième</sup> législature:

1. Relatif à son étude des mesures législatives:	
Services professionnels	22,051.00 \$
Transport et communications	-
Autres dépenses	819.00
Dépenses des témoins	<u>25,758.00</u>
<b>TOTAL</b>	<b>48,628.00 \$</b>

2. Relatif à son étude spéciale sur le règlement pris conformément à la Loi concernant les armes à feu et certaines autres armes, Lois du Canada, 1995, chapitre 39, comme prévu au paragraphe 118(3) de cette loi:

Services professionnels	921.00 \$
Transport et communications	-
Autres dépenses	-
Dépenses des témoins	-
<b>TOTAL</b>	<b>921.00 \$</b>

Au cours de la deuxième session de la 37<sup>e</sup> législature, le Comité a étudié vingt-deux (22) ordres de renvoi, tenu quarante-sept (47) réunions, a entendu plus de soixante-dix-huit (78) heures de témoignages de cent dix-huit (118) témoins et soumis neuf (9) rapports relatifs aux travaux qu'il a menés.

Le Comité a étudié six projets de loi et a fait sept (7) amendements et observations à deux (2) de ces projets de lois:

Le projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux).

Le projet de loi S-5, Loi instituant la Journée de la fête nationale des Acadiens et des Acadiennes.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, February 12, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:57 a.m. for an organization meeting, pursuant to rule 88 of the *Rules of the Senate*.

[Translation]

**Ms. Marcy Zlotnick, Clerk of the Committee:** As Clerk of the committee, it is my duty to preside over the election of the chair.

[English]

I am ready to receive a motion for the election of the chair.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** I move that Senator Furey do take the Chair.

[English]

**Ms. Zlotnick:** Are there any other nominations? If there are no other nominations, I will put the motion.

It is moved by the Honourable Senator Beaudoin that the Honourable Senator Furey do take the chair of the committee. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator George J. Furey (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Thank you very much, colleagues, for your vote of confidence. It is very much appreciated. Welcome back, everyone. It looks like we will be here for what the media is telling us will be a short but very busy time.

Honourable senators, you should have before you a document entitled Proposed Agenda. It was circulated by the clerk and contains a list of motions. These motions need to be passed to enable the committee to function. They are fairly routine.

The first item on the agenda is the nomination of the deputy chair.

[Translation]

**Senator Joyal:** I nominate our colleague and friend, Senator Beaudoin.

[English]

**The Chairman:** It is moved by Senator Joyal and seconded by Senator Jaffer that Senator Beaudoin be elected deputy chair of the committee.

Are there any other nominations? The motion is carried.

I propose to proceed through the motions in the order that they are set out. I invite honourable senators to propose the various motions, beginning with Motion No. 3, Subcommittee on

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 12 février 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 57 pour tenir une réunion d'organisation conformément à l'article 88 du *Règlement du Sénat*.

[Français]

**Mme Marcy Zlotnick, greffière du comité:** En tant que greffière du comité, il est de mon devoir de présider à l'élection du président de ce comité.

[Traduction]

Je suis prête à recevoir une motion pour l'élection de la présidence.

[Français]

**Le sénateur Beaudoin:** Je propose le sénateur George Furey.

[Traduction]

**Mme Zlotnick:** Y a-t-il d'autres candidatures? S'il n'y a pas d'autres candidatures, je vais présenter la motion.

L'honorable sénateur Beaudoin propose que l'honorable sénateur Furey soit élu président du comité. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter cette motion?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur George J. Furey (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Merci beaucoup, chers collègues, de votre confiance. Cela me touche beaucoup. Je vous souhaite à tous la bienvenue. Il semble que nous serons ici pendant, si on se fie à ce que nous disent les médias, une période brève mais très occupée.

Honorables sénateurs, vous devriez avoir sous les yeux un document intitulé Ordre du jour proposé. La greffière l'a distribué et il contient une liste de motions. Ces motions doivent être adoptées pour permettre au comité de fonctionner. Ce sont les motions habituelles.

Le premier point à l'ordre du jour est l'élection à la vice-présidence.

[Français]

**Le sénateur Joyal:** Je propose notre collègue et ami de tous, le sénateur Beaudoin.

[Traduction]

**Le président:** Le sénateur Joyal, appuyé du sénateur Jaffer, propose que le sénateur Beaudoin soit élu vice-président du comité.

Y a-t-il d'autres candidatures? La motion est adoptée.

Je propose que l'on examine les motions dans l'ordre proposé. J'invite les honorables sénateurs à proposer les diverses motions, à commencer par la motion n° 3, Sous-comité du programme et de



Agenda and Procedure. If it is okay with honourable senators, I will just go from one side to the other and mention names. If anyone has an objection, they can raise it.

It is moved by Honourable Senator Pearson that the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the chair, the deputy chair, and one other member of the committee to be designated after the usual consultation, and that the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses and to schedule hearings. The motion is seconded by Senator Andreychuk. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

It is moved by the Honourable Senator Beaudoin that the committee print its proceedings and that the chair be authorized to set the number to meet demand. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

It is moved by the Honourable Senator Joyal that, pursuant to rule 89, the chair be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee from both the government and the opposition be present. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** It is moved by the Honourable Senator Nolin that the committee adopt a draft first report prepared in accordance with rule 104. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** It is moved by the Honourable Senator Jaffer that the committee ask the Library of Parliament to assign research staff to the committee, that the chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject matters of bills and estimates as are referred to it. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee and that the chair on behalf of the committee direct the research staff in the preparation of studies and analyses, summaries and draft reports. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** It is moved by the Honourable Senator Buchanan that pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred

la procédure. Si les honorables sénateurs sont d'accord, je vais aller d'un côté à l'autre et je mentionnerai des noms. Si quelqu'un a une objection, il peut la soulever.

Il est proposé par l'honorable sénateur Pearson que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidence, de la vice-présidence et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage, et que le sous-comité soit autorisé à prendre les décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences. La motion est appuyée par le sénateur Andreychuk. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord

**Le président:** Adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Beaudoin que le comité fasse imprimer ses délibérations et que la présidence soit autorisée à fixer la quantité en fonction des besoins. Sommes-nous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal que, conformément à l'article 89 du Règlement, la présidence soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un membre du comité du gouvernement et un membre de l'opposition soient présents. Sommes-nous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Il est proposé par l'honorable sénateur Nolin que, conformément à l'article 104 du Règlement, la présidence soit autorisée à faire rapport des dépenses faites au cours de la dernière session. Sommes-nous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Il est proposé par l'honorable sénateur Jaffer que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité, que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont déférés. Sommes-nous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux et que la présidence, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport. Sommes-nous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Il est proposé par l'honorable sénateur Buchanan que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité

individually on the chair, the deputy chair and the clerk of the committee; and that pursuant to section 34 of the Financial Administration Act and guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of Senate*, authority for certifying accounts for payment by the committee be conferred individually on the chair, the deputy chair and the clerk of the committee. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** It is moved by Honourable Senator Jaffer that the committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate as required one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

**Senator Cools:** Could we have a discussion on that?

**The Chairman:** Senator Cools, we had that discussion the last time. I appreciate what you will say, but I will ask the committee to move the motion.

**Senator Cools:** I do not doubt that, but I would like to have some discussion on how often this has happened. I would love to know who is going where on our behalf.

**The Chairman:** During the last session nothing happened. I indicated to the committee the last time when this discussion arose, Senator Cools, that if anyone were going I would inform the committee in advance. I will undertake to do so again if there is a problem.

**Senator Cools:** I have been around here a long time, Senator Smith. I have seen many things.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** It is moved by the Honourable Senator Andreychuk that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to determine whether any member of the committee is on official business for the purposes of paragraph 83(a) of the senators' attendance policy published in the *Journals of the Senate* on Wednesday, June 3, 1998, and consider any member of the committee to be on official business if that member is attending a function, event or meeting related to the work of the committee or making a presentation related to the work of the committee. Is it agreed, honourable senators?

**Senator Cools:** Could we have a report on the operation of this?

**The Chairman:** We can do that; it is not a problem, Senator Cools. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** It is moved by the Honourable Senator Baker that pursuant to the Senate guidelines for witness expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization, and payment will take place upon application, but that the chair be authorized to approve expenses for a second witness should there

soit conférée à la présidence, à la vice-présidence et au greffier ou à la greffière du comité; et que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée à la présidence, à la vice-présidence et au greffier ou à la greffière du comité. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Il est proposé par l'honorable sénateur Jaffer que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

**Le sénateur Cools:** Pourrions-nous en discuter?

**Le président:** Sénateur Cools, nous avons tenu cette discussion la dernière fois. Je comprends ce que vous voulez dire, mais je vais demander au comité d'adopter la motion.

**Le sénateur Cools:** Je n'en doute pas, mais j'aimerais avoir une discussion sur la fréquence à laquelle cela s'est produit. J'aimerais savoir qui voyage en notre nom.

**Le président:** Il ne s'est rien produit au cours de la dernière session. J'ai indiqué au comité, la dernière fois que nous avons eu cette discussion, sénateur Cools, que si quelqu'un faisait un voyage j'en informerais le comité à l'avance. Je ferai de même s'il y a un problème.

**Le sénateur Cools:** Je suis ici depuis longtemps, sénateur Smith. J'ai vu bien des choses.

**Le président:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à déterminer si un membre du comité accomplit un engagement officiel aux fins de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les *Journaux du Sénat* du mercredi 3 juin 1998, et à considérer qu'un membre du comité accomplit un engagement officiel si ce membre exerce une fonction ou assiste à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité ou fait un exposé ayant trait aux travaux du comité. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Le sénateur Cools:** Pourrions-nous avoir un rapport sur le fonctionnement de cela?

**Le président:** Bien sûr; ce n'est pas un problème, sénateur Cools. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Il est proposé par l'honorable sénateur Baker que, conformément aux lignes directrices du Sénat concernant les frais de déplacement des témoins, le comité peut rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, mais que la présidence soit autorisée à permettre le



be exceptional circumstances. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** It is moved by the Honourable Senator Cools that the chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, I ask your indulgence for another five or ten minutes to proceed in camera to briefly discuss one or two items, but first I will explain in case anyone is wondering about last night.

We were to meet yesterday after the Senate rose, which is a normal procedure for Wednesdays. When there was a vote in the chamber last night, we were not sure if there would be numerous votes or how long the chamber would sit. Staff had already been sitting here waiting for almost three hours, so I decided, in consultation with some other senators, that we should try to do this today rather than last evening. I know that a number of senators had other plans for this morning, so I will make this as brief as possible.

There are two items I want to discuss in camera and we should deal them fairly quickly.

**Senator Cools:** I wonder why the Senate did not adjourn early yesterday, because our practice is to adjourn early on Wednesdays so that committees can meet? Do you know who made this decision and why?

**The Chairman:** I do not know, Senator Cools, but it is a good question. I sat in the chamber waiting for the adjournment, but there was a lot of debate on a number of different issues.

**Senator Andreychuk:** The point is that if we have proposed legislation and pressing business before the committee then that rule would apply. However, I think both leaderships thought that organizational meetings were not critical and that is why they decided that items before the house were more critical. I do not think we should let them get away with that too often.

**Senator Cools:** It does not truly matter, but the practice has been to leave the chamber early on Wednesdays, and we should adhere to that practice. I do not have a problem with this, but I do not like too many surprises.

**The Chairman:** I agree.

**Senator Cools:** Last evening's events were a surprise.

**The Chairman:** We were all surprised that things went as they did yesterday.

remboursement de dépenses pour un deuxième témoin s'il y a des circonstances exceptionnelles. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Il est proposé par l'honorable sénateur Cools que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électronique, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Honorables sénateurs, je demande votre indulgence pour encore cinq ou dix minutes afin de discuter rapidement à huis clos d'un ou de deux points, mais d'abord je vais donner des explications au cas où il y en aurait qui se poseraient des questions au sujet d'hier soir.

Nous devons nous réunir hier, à l'ajournement du Sénat, ce qui est la façon habituelle le mercredi. Lorsqu'il y a eu un vote à la Chambre hier soir, nous ne savions pas combien de votes il y aurait ni combien de temps nous allions siéger. Le personnel attendait ici depuis déjà presque trois heures de sorte que j'ai décidé, après consultation de quelques autres sénateurs, que nous devrions essayer de tenir notre réunion aujourd'hui plutôt qu'hier soir. Je sais que plusieurs sénateurs avaient d'autres plans pour ce matin, je vais donc essayer d'être aussi bref que possible.

Il y a deux points dont je veux parler à huis clos et cela ne devrait pas nous prendre beaucoup de temps.

**Le sénateur Cools:** Je me demande pourquoi le Sénat ne s'est pas ajourné plus tôt hier, car notre habitude est d'ajourner plus tôt le mercredi afin que les comités puissent se réunir. Savez-vous qui a pris cette décision et pourquoi?

**Le président:** Sénateur Cools, je ne le sais pas, mais c'est une excellente question. J'étais dans la Chambre à attendre l'ajournement, mais il y a eu beaucoup de débats sur plusieurs sujets.

**Le sénateur Andreychuk:** La question est que si le comité est saisi d'un projet de loi et d'affaires urgentes, alors cette règle s'appliquerait. Cependant, je pense que les deux leaders estimaient que des réunions d'organisation n'étaient pas cruciales et c'est pour cette raison qu'ils ont décidé que les questions dont la Chambre était saisie étaient plus cruciales. Je ne pense pas que nous devrions les laisser s'en sortir aussi facilement très souvent.

**Le sénateur Cools:** Cela n'a pas vraiment d'importance, mais la pratique est que la Chambre s'ajourne tôt le mercredi, et nous devrions respecter cette pratique. Cela ne me cause aucun problème, mais je n'aime pas avoir trop de surprises.

**Le président:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Cools:** Ce qui s'est produit hier soir, c'était une surprise.

**Le président:** Nous avons tous été surpris par la façon dont les choses se sont déroulées hier.

**Senator Cools:** I try to follow these things pretty carefully, and I appreciate that the chamber may have been waiting to receive bills from the other place, which it did. However, we continued for hours after those bills had been received. When I first inquired as to why the sitting of the house was being prolonged, I was told that we were waiting to receive the messages from the House of Commons in respect of old Bill C-34 and others. We did receive them and yet we continued to sit.

**The Chairman:** Thank you, Senator Cools. I appreciate your concern.

Honourable senators, before we go in camera could I have your wishes with respect to whether senators' staff members remain while we are in camera?

**Senator Cools:** Mr. Chairman, I would like us to treat in camera meetings as truly in camera and exclude strangers. I have attended in camera meetings where there were more staff than committee members. I think perhaps we should look at what "in camera" means. For years we have accommodated committee staff as record-keepers, but I have some objections to that practice.

**Senator Nolin:** I have respect for Senator Cools' comments. I think if a senator gives his confidence to someone to be part of the delivery of his or her duty, then senators should respect that decision. I do not have a problem with your staff being part of an in camera discussion. We have in camera discussions in our own offices. The principle is to provide the proper information to make an in camera discussion work. That is the intent. Staff members are part of the effectiveness of a worthy, in camera discussion.

**Senator Buchanan:** I agree with Senator Nolin. I do not agree with Senator Cools, and that is rare.

**Senator Cools:** It is only recently that these practices have begun.

**Senator Buchanan:** Not really. You can look back at true in camera meetings such as those first ministers' conferences in the Conference Centre. Those meetings were always in camera, and the Prime Minister always had two or three staff members and each premier had at least one. It was important that staff members attended.

**Senator Beaudoin:** I was there.

**Senator Buchanan:** "In camera" does not mean "exclusion." Rather, it means that the group would agree to what "in camera" means.

**Senator Cools:** I do not want to prolong this discussion.

**Senator Andreychuk:** All of us have been around too long — we have histories. That practice is fine as long as staff members who stay are instructed by their senators about the confidentiality

**Le sénateur Cools:** J'essaie de rester au fait de tout cela et je reconnais que la Chambre attendait peut-être des projets de loi de l'autre endroit, ce qui était le cas. Cependant, nous avons poursuivi pendant des heures après la réception de ces projets de loi. Lorsque j'ai demandé pour la première fois pour quelle raison la Chambre continuait à siéger, on m'a dit que nous attendions de recevoir les messages de la Chambre des communes en ce qui concerne l'ancien projet de loi C-34 et d'autres. Nous les avons reçus et nous avons continué à siéger.

**Le président:** Merci, sénateur Cools. Je comprends votre préoccupation.

Honorables sénateurs, avant de poursuivre à huis clos, j'aimerais que vous me disiez si vous souhaitez que les membres du personnel des sénateurs restent pendant le huis-clos?

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, j'aimerais que les réunions à huis clos soient vraiment des réunions à huis clos et qu'on en exclue les étrangers. J'ai assisté à des réunions à huis clos où il y avait plus de membres du personnel que de membres du comité. Nous devrions peut-être examiner ce que signifie «à huis clos». Pendant des années, nous avons accepté que les membres du personnel du comité restent pour tenir le compte rendu, mais je m'oppose à cette pratique.

**Le sénateur Nolin:** Je respecte les observations du sénateur Cools. Je pense que si un sénateur accorde sa confiance à une autre personne pour que cette dernière soit partie intégrante de l'exécution de ses tâches, alors les sénateurs devraient respecter cette décision. Cela ne me gêne nullement que les membres de votre personnel assistent aux discussions à huis clos. Nous en tenons dans nos propres bureaux. Le principe est de fournir les renseignements appropriés pour s'assurer que la discussion à huis clos donne de bons résultats. C'est l'objectif. Les membres du personnel font partie de l'efficacité d'une discussion à huis clos grâce de ce nom.

**Le sénateur Buchanan:** Je suis d'accord avec le sénateur Nolin. Je ne suis pas d'accord avec le sénateur Cools, et c'est rare.

**Le sénateur Cools:** Ce n'est que dernièrement qu'on a commencé ces pratiques.

**Le sénateur Buchanan:** Pas vraiment. Vous pouvez considérer comme de véritables réunions à huis clos les conférences des premiers ministres au Centre des conférences. Ces réunions se tenaient toujours à huis clos, et le premier ministre avait toujours deux ou trois membres de son personnel, et chaque premier ministre avait au moins un membre de son personnel. Il était important que les membres du personnel soient présents.

**Le sénateur Beaudoin:** J'étais là.

**Le sénateur Buchanan:** «À huis clos» ne signifie pas «exclusion». L'expression signifie plutôt que le groupe s'entend sur la signification de «à huis clos».

**Le sénateur Cools:** Je ne tiens pas à prolonger cette discussion.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous sommes tous ici depuis trop longtemps — nous avons des antécédents. Cette pratique est parfaite dans la mesure où les membres du personnel qui restent



of the discussion. I was in a meeting where a senator and his staff obviously had no communication about the meaning of “in camera” and how that staff finds the senator.

**Senator Cools:** With all due respect, and I love you dearly Senator Buchanan, but your premises are really quite wrong. The principle of in camera in Parliament has to do with exclusion of strangers. Cabinet is an entirely different set of principles and is an entirely different matter. They are not related.

I would like to say to honourable senators that there is a rule of the Senate and of the House of Commons that strangers can be excluded at a moment's notice. I am simply trying to remind honourable senators of what I consider to be some of these principles. The phenomenon of in camera is not so much about confidentiality. The phenomenon of in camera — and maybe it is unfortunate that this new language has taken over in the last 40 years — is the exclusion of strangers. Try it one day in the chamber. Just stand up and say you spy a stranger and see what will happen.

It is not that important to me. It is just that I hear a lot of talk. Our staff are very good, to be quite frank, but I can tell you that I know a lot of what is going on around here just from the cabinet ministers' assistants who gather and drink and talk and dine at many different places. I just think it is good every now and again to bring forth these principles.

For example, when Senator Kenny has an in camera meeting, he even excludes the committee staff. I would not like it to be forgotten, but any senator at any given moment can claim that right. I would like to make the point before we forget totally.

**The Chairman:** What I will do, if it is okay with the committee, is any time we go in camera and there are people present, I will put the question to committee members to ascertain whether they want the staff to remain.

**Senator Cools:** It should be done every time, yes.

**Senator Smith:** We have spent more than enough time on this matter.

Honourable senators, I would defer to your discretion. You know the nature of the items you wish to raise. If the nature of those items is such so as not to stipulate that everyone needs to be excluded, fine. I have great confidence in your judgment. If the nature of the item you wish to raise falls into a category where it is very tight, then you should indicate that. Whatever you recommend, I will defer to your judgment.

For this morning, if it is okay with the committee, staff will remain.

sont informés par leurs sénateurs de la confidentialité de la discussion. J'ai assisté à une réunion à laquelle un sénateur et son personnel n'avaient de toute évidence eu aucune communication au sujet de la signification de «à huis clos» et ce que le personnel pense du sénateur.

**Le sénateur Cools:** Sauf votre respect, et je vous aime beaucoup sénateur Buchanan, vos prémisses ne sont pas vraiment fondées. Le principe du huis-clos au Parlement a tout à voir avec l'exclusion des étrangers. Le Cabinet s'appuie sur des principes tout à fait différents et c'est une question complètement différente. Il n'y a aucun lien.

J'aimerais rappeler aux honorables sénateurs qu'il y a un règlement du Sénat et de la Chambre des communes qui veut que les étrangers puissent être exclus à court préavis. J'essaie tout simplement de rappeler aux honorables sénateurs ce que je considère être l'un de ces principes. Le phénomène du huis-clos n'a pas vraiment trait à la confidentialité. Le phénomène du huis-clos — et il est peut-être malheureux que ce nouveau langage se soit installé au cours des 40 dernières années — est l'exclusion des étrangers. Essayez-le un beau jour à la Chambre. Levez-vous et dites que vous apercevez un étranger, et vous verrez ce qui se produira.

Cela n'a pas tellement d'importance pour moi. C'est seulement que j'entends dire beaucoup de choses. Les membres de notre personnel sont excellents, en toute honnêteté, mais je peux vous dire que je suis au courant de beaucoup des choses qui se passent autour uniquement à entendre les conversations des adjoints des ministres qui se réunissent pour prendre une consommation, discuter et manger un peu partout, ici et là. Je pense tout simplement qu'il est bon à l'occasion de rappeler ces principes.

Par exemple, lorsque le sénateur Kenny tient une réunion à huis clos, il exclut même les membres du personnel du comité. J'aimerais qu'on ne l'oublie pas, mais un sénateur peut en tout temps exercer ce droit. Je tiens à vous faire valoir ce point avant qu'on l'oublie complètement.

**Le président:** Ce que je vais faire, si les membres du comité sont d'accord, c'est que chaque fois que nous nous réunirons à huis clos et qu'il y aura des personnes présentes, je demanderai aux membres du comité s'ils veulent que les membres de leur personnel restent.

**Le sénateur Cools:** Oui, on devrait le faire à chaque fois.

**Le sénateur Smith:** Nous avons accordé plus de temps qu'il ne fallait à cette question.

Honorables sénateurs, je m'en remet à votre discrétion. Vous connaissez la nature des questions que vous voulez soulever. Si elle est telle qu'il n'est pas nécessaire de stipuler que tout le monde devrait être exclu, parfait. J'ai une grande confiance dans votre jugement. Par contre, s'il s'agit d'une question délicate, alors vous devriez l'indiquer. Quelle que soit votre recommandation, je m'en remettrai à votre jugement.

En ce qui concerne notre réunion de ce matin, si le comité est d'accord, les membres du personnel resteront.

Is it agreed that the committee continue in camera?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee continued in camera.

OTTAWA, Wednesday, February 18, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-6, to amend the Criminal Code (lottery schemes), met this day at 4:55 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, today we begin our study of Bill S-6, an act to amend the Criminal Code with respect to lottery schemes.

As you are aware, this legislation is sponsored by our friend and colleague Senator Lapointe.

[*Translation*]

I would like to welcome Senator Lapointe and his assistant, Pascal Charron.

[*English*]

Before we begin, I will ask, with the permission of the committee, if Senator Beaudoin could take the chair for the rest of this meeting. Following the meeting, we will have a five or ten minute session in camera on future business. I should point out as well that, due to the fact that the room is booked for another hearing following ours, we must be finished by 6:15.

**Senator Gérald-A. Beaudoin** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[*Translation*]

**The Deputy Chairman:** I would like to thank our chairman for his generosity. It is a pleasure to chair this meeting. Without further ado, I will turn the floor over to our colleague, Senator Lapointe.

**Senator Lapointe:** Mr. Chairman, honourable senators, in my speech on this bill at second reading in the Senate, I said all there was to say on the matter I am here to discuss with you this evening. So I will spare you the details of the studies and reports referred to in my speech; I will just give you an overview.

After a lot of thought, after several meetings, and after studying this issue for months with my colleagues and other interested parties, we have come to the conclusion that the video lottery terminals in the bars and restaurants of eight Canadian provinces are a real curse, and that they should be removed from those establishments and relocated to casinos, racetracks and associated horse racing, all run exclusively by the provincial

Étes-vous d'accord que le comité poursuive ses travaux à huis clos?

**Des voix:** D'accord.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

OTTAWA, le mercredi 18 février 2004

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, qui a été saisi du projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel (loteries), se réunit aujourd'hui à 16 h 55 pour examiner ce projet de loi.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Chers collègues, nous amorçons aujourd'hui notre étude du projet de loi S-6, Loi modifiant le code criminel en matière de loteries.

Comme vous le savez, c'est notre ami et collègue, le sénateur Lapointe, qui parraine cette initiative législative.

[*Français*]

J'aimerais accueillir le sénateur Lapointe et son assistant Pascal Charron.

[*Traduction*]

Avant de commencer, je demanderai, avec la permission du comité, au sénateur Beaudoin de bien vouloir présider le reste de cette séance. À la fin, nous tiendrons une petite réunion de cinq à dix minutes, à huis clos, qui portera sur nos travaux futurs. Je dois aussi vous signaler que nous devons quitter la salle à 18 h 15 pour faire place à un autre comité.

**Le sénateur Gérald-A. Beaudoin** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le vice-président:** Je désire remercier notre président de sa générosité. Il me fait plaisir de présider cette séance. Sans plus tarder, je cède la parole à notre collègue le sénateur Lapointe.

**Le sénateur Lapointe:** Monsieur le président, honorables sénateurs, le discours que j'ai prononcé sur ce projet de loi en deuxième lecture, à la Chambre du Sénat, a fait le tour de la question sur laquelle j'aimerais vous entretenir ce soir. Par conséquent, je vous épargnerai les détails des études et rapports dont ce discours faisait mention et ne vous en donnerai que les grandes lignes.

Après mûre réflexion, à la suite de plusieurs rencontres, après avoir étudié le dossier pendant plusieurs mois avec mes collaboratrices et collaborateurs, nous en sommes arrivés à la conclusion que les appareils de loterie vidéo se trouvant dans les bars et restaurants de huit provinces au pays représentent une calamité grave et devraient être retirés de ces établissements pour être mieux localisées dans les casinos, les hippodromes et les



governments. With such an amendment to the Criminal Code of Canada, we can contain this scourge, which too often causes countless problems for our fellow Canadians.

According to support organizations for problem gamblers, help lines, academics and public health institutions, there is unanimous agreement that gambling on video lottery terminals is by far the most addictive form of gambling.

One of the main problem is accessibility. In towns and villages, it is hard to find a single major street or avenue where these destructive machines are not to be found.

Another significant problem is visibility. Young people in bars are attracted by video lottery terminals. It is to be expected that the young people of the Nintendo generation will in turn fall prey to the appeal of these video lottery machines. I cannot help but be pessimistic about the future impact of these video lotteries on young people.

In its August 2000 report, the Régie des alcools, des courses et des jeux du Québec said that in 1996, in the Quebec City area, 7.4 per cent of young people under 18 had gambling-related problems. Thirty-four per cent of young people participating in the study reported that they had used video lottery terminals; they had therefore gambled while they were still minors.

*[English]*

In this proposition paper on Manitoba's gaming policy, the Manitoba Association of Social Workers reported that of five age categories, the youngest — age 18 to 24 — had the highest percentage — 66 per cent — who have played video lottery terminals (VLTs) within the past year. Their studies indicate that young people are highly susceptible to gaming gambling devices such as VLTs.

*[Translation]*

Pathological and problem gambling has serious social and financial repercussions on individuals, families and society in general. So much distress, so many broken homes, suicide, and crimes committed by video lottery addicts.

I ask you this, honourable senators: Why is the vast majority of these destructive machines to be found in our most disadvantaged neighbourhoods? These problems put a serious strain on the health care system; they tie up the courts and are very costly to taxpayers.

I am going to give you a list of some of the problems most frequently related to problem gambling, due in large part to video lottery machines. Often, gambling causes the individual to go into debt, which may ultimately lead to bankruptcy. The individual's health is jeopardized, causing stress, depression, and sometimes even suicide. For families, the downside of gambling can be a lack

maisons affiliées telles les hippoclubs, tous gérés uniquement par les gouvernements provinciaux. En amendant le Code criminel canadien en ce sens, nous réussirons à freiner ce fléau qui trop souvent pose d'innombrables problèmes à nos concitoyens et concitoyennes.

Selon les organismes venant en aide aux joueurs compulsifs, les lignes d'entraide, les experts universitaires ainsi que les instituts de santé publique, on s'entend de façon unanime pour dire que la loterie vidéo est la forme de jeu qui crée le taux le plus élevé de dépendance et ce dans une proportion importante.

Un des problèmes majeurs est l'accessibilité. Dans les villes et villages, il est difficile de trouver une seule rue ou avenue d'importance où l'on ne peut constater la présence de ces appareils destructeurs.

Un autre problème d'importance est celui de la visibilité. Les jeunes qui fréquentent les bars sont attirés par les loteries vidéos. On peut s'attendre que les jeunes de la génération Nintendo à leur tour succomberont à l'attrait de ces machines à loterie vidéo. Je ne peux qu'être pessimiste quant à l'impact de ces loteries vidéos sur ces jeunes dans l'avenir.

Dans son rapport du mois d'août 2000, la Régie des alcools, des courses et des jeux du Québec mentionnait qu'en 1996, dans la région de Québec, on a constaté que 7,4 p. 100 des jeunes de moins de 18 ans présentaient des problèmes reliés aux jeux. Trente-quatre pour cent des jeunes ayant participé à cette étude ont répondu avoir déjà joué sur des appareils de loterie vidéo; ils ont donc joué alors qu'ils étaient encore mineurs.

*[Traduction]*

Dans cet exposé de principe sur la politique manitobaine en matière de jeux, l'Association des travailleurs sociaux du Manitoba signalait que, sur cinq catégories d'âge, c'était celle des plus jeunes — les 18 à 24 ans — qui avait joué le plus souvent aux loteries vidéo l'année dernière avec un pourcentage de 66 p. 100. Ces études révèlent aussi que les adolescents sont particulièrement vulnérables à l'attrait qu'exercent les appareils de jeux tels que les appareils de loterie vidéo.

*[Français]*

Le jeu pathologique et compulsif a d'importantes répercussions sociales et financières sur les individus, la famille et la société en général. Que de détresse, que de foyers démantelés, de suicides, de crimes commis par les dépendants des loteries vidéo.

Je vous pose la question, honorables sénateurs: pourquoi retrouvons-nous la grande majorité de ces appareils destructeurs dans nos quartiers les plus défavorisés? Ces problèmes représentent un lourd fardeau pour le système de soins de santé; ils mobilisent les tribunaux et se révèlent très coûteux pour les contribuables.

Je vais vous citer quelques-uns des problèmes les plus fréquents reliés au jeu compulsif qui, lui, est causé en grande partie par les loteries vidéo. Souvent, le jeu provoque, chez l'individu, un endettement qui peut conduire jusqu'à la faillite. La santé de l'individu est mise en cause, ce qui engendre le stress, la dépression, et parfois, va même jusqu'au suicide. Dans les

of financial resources to meet the basic needs of the children. We can therefore conclude that the entire family suffers from the nefarious downside of gambling.

[English]

In its resolutions of 1999 with regard to VLTs, the Canadian Public Health Association stated that research has shown that the spouses of problem gamblers report higher than normal suicide attempts, nervous breakdowns and substance abuse, and that the children of problem gamblers have behavioural or adjustment problems related to school, drug or alcohol abuse, running away and arrest.

[Translation]

In the workplace the consequences of compulsive gambling are also felt through the loss of productivity and absenteeism. The compulsive gambler in distress can even go so far as to flirt with crime. It is reported that gamblers resort to robbery, fraud and pawnshops to finance their gambling habit.

By passing Bill S-6, the Government of Canada will help those provinces that wind up with a deficit and not a profit through their video lottery terminals, contrary to what some representatives of those provincial governments may state.

Honourable senators, the social cost of video lottery machines is far higher than the income derived from them by provincial governments. They must open their eyes and realize this. Through studies done by experts all across Canada, like the one done by Dr. Neil Tudiver, in Manitoba, it is proven that the social cost of video lotteries is from three to five times higher than the income derived. For those who believe that taking video lottery terminals out of bars, taverns, restaurants and other locations would open the door wide to all kinds of illegal organizations, let me just tell you that the legalization of video lottery machines has not led to the disappearance of loan-sharking, much to the detriment of compulsive gamblers.

In conclusion, gambling, in our society, has become an omnipresent problem. The problem of pathological gambling is increasing in this country in terrifying proportions. From sea to sea, our provincial populations are being faced with a scourge so major that the federal government must shoulder its responsibility and put the brakes on the tragedy that too many of our Canadian families are going through.

I sincerely believe that if we tackle the accessibility and visibility of video lottery machines, it could have a very positive effect on society. That is why I am asking you, honourable senators, to support Bill S-6 expeditiously in order to save the greatest number of human lives and put an end to this huge distress which is the lot not only of compulsive gamblers but of all those who are close to them, and more particularly the little children.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Senator Lapointe.

familles, les effets pervers du jeu peuvent entraîner un manque de ressources financières destinées aux besoins primaires des enfants. Nous pouvons alors conclure que la famille au complet souffre des effets pervers du jeu.

[Traduction]

Dans ses résolutions de 1999 concernant les ALV, l'Association canadienne de santé publique a déclaré que les recherches prouvent que les conjoints de joueurs compulsifs présentent un taux anormalement élevé de tentatives de suicide, de dépressions et de toxicomanie, et que les enfants des joueurs compulsifs présentent des problèmes de comportement ou d'adaptation à l'école, abusent des drogues et de l'alcool, font des fugues et sont souvent arrêtés.

[Français]

Au travail, les répercussions du jeu compulsif se font aussi sentir par la perte de productivité et l'absentéisme au travail. Le joueur compulsif en détresse peut aller jusqu'à flirter avec le crime. Il est rapporté que les joueurs ont recours au vol, à la fraude et aux prêteurs sur gages pour financer leurs habitudes de jeu.

En adoptant le projet de loi S-6, le gouvernement du Canada viendra en aide aux provinces qui font un déficit et non un profit avec leurs loteries vidéo, contrairement à ce que prétendent certains représentants de ces gouvernements provinciaux.

Honorables sénateurs, le coût social des loteries vidéo est beaucoup plus élevé que les recettes engendrées par celles-ci et les gouvernements provinciaux. Ces derniers doivent s'ouvrir les yeux et le réaliser. À la suite d'études réalisées par des experts de partout au Canada, comme celle du docteur Neil Tudiver, du Manitoba, il est prouvé que le coût social des loteries vidéo est de trois à cinq fois plus élevé que les revenus qu'elles engendrent. Pour ceux et celles qui croient qu'enlever les loteries vidéo des bars, tavernes, restaurants et autres laisserait le chemin libre à plusieurs organisations illégales, laissez-moi vous dire que la légalisation des loteries vidéo n'a éliminé en rien les abus causés par les prêts usuraires, et ce, au détriment des joueurs compulsifs.

En terminant, le jeu est devenu, au sein de notre société, un problème omniprésent. Le problème du jeu pathologique est en hausse au pays, et ce, dans une proportion effarante. D'un océan à l'autre, les populations de nos provinces font face à un fléau d'une importance telle que le gouvernement fédéral se doit de prendre ses responsabilités et mettre un frein au drame que subissent trop de familles canadiennes.

Je crois sincèrement que si nous nous attaquons à l'accessibilité et à la visibilité des loteries vidéo, cela pourrait avoir un effet très positif sur notre société. C'est pourquoi je vous demande, honorables sénateurs, d'appuyer le projet de loi S-6 de façon expéditive afin de sauver le plus grand nombre de vies humaines et d'enrayer cette grande détresse subie non seulement par les joueurs compulsifs, mais pour tous ceux et celles qui les entourent, et je pense particulièrement aux petits enfants.

**Le vice-président:** Merci, sénateur Lapointe.



[English]

**Senator Furey:** Senator Lapointe, let me first congratulate and commend you on your efforts to address this very serious problem. I have a couple of very practical questions. Looking at the wording of your proposed amend to the Criminal Code, I am wondering — because it refers to contrivances or operations described as computers or video devices — would that preclude corner stores from selling 6/49 tickets or Super 7 tickets?

**Senator Lapointe:** Not at all, Senator Furey.

[Translation]

**Senator Lapointe:** It is just for the video lottery machines, in other words the sets with a video component. I am not at all concerned with those who want to gamble at 6/49 and other games. I am concentrating only on the damned video lottery terminals. Excuse me if I am using inappropriate language for a committee, but if you knew how much I hate those terminals, you would understand where I am coming from.

[English]

**Senator Furey:** Senator Lapointe, can I assume from your answer that it would not interfere with satellite bingo or any of those games?

**Senator Lapointe:** Not at all.

**Senator Furey:** I believe that this question comes more from the provinces that do not have casinos or elaborate racetracks. If Newfoundland has one racetrack that is all it has. Would that preclude them from having any gambling outside of say, 6/49 and Super 7 and so forth?

**Senator Lapointe:** My concentration is strictly on VLTs, video poker.

[Translation]

I think that 6/49 and the other gambling games associated with it which are supervised by the provinces don't create even one thousandth of the problems created by video lotteries. I am only attacking video lotteries — not lotteries as such — because of their accessibility and their visibility in those areas where you have economically disadvantaged people. I have gone there myself: in Montreal, I found hundreds; I found them in Pointe St-Charles in the east end of Montreal, and in the west also. I went to Westmount where people are economically well off; I did not find a single one.

[English]

**Senator Andreychuk:** As you know, I am from one of the provinces where there are many VLTs and they seem to have been supported by governments of all stripes. How do you differentiate from the consequences of addiction with VLTs and casinos, because both came, as I recall, about the same time into the province? There are the addiction rates, the difficulties, and the use of an excuse in criminal cases with individuals saying, "I was addicted and therefore I stole to continue my habit."

[Traduction]

**Le sénateur Furey:** Sénateur Lapointe, j'aimerais d'abord vous féliciter et louer les efforts que vous avez déployés pour lutter contre ce problème très grave. J'aimerais vous poser quelques questions d'ordre pratique. En lisant le libellé de la modification que vous proposez au code criminel, je me demande — puisqu'on y fait mention de systèmes ou opérations exploités par un ordinateur ou un dispositif électronique de visualisation — si cela n'empêcherait pas les dépanneurs de vendre des billets de loterie 6/49 ou Super 7?

**Le sénateur Lapointe:** Pas du tout, sénateur Furey.

[Français]

**Le sénateur Lapointe:** Ce ne sont que pour les loteries vidéo, autrement dit les appareils de visualisation. Ceux qui veulent jouer au 6/49 et autres, cela ne me gêne pas du tout. Je ne me concentre que sur les maudits appareils de loterie vidéo. Excusez-moi si j'utilise un langage inapproprié en comité, mais si vous saviez la haine que je porte à ces appareils, vous comprendriez mon état d'âme.

[Traduction]

**Le sénateur Furey:** Sénateur Lapointe, puis-je conclure d'après votre réponse que cela n'empêcherait pas non plus les jeux de bingo par satellite et autres jeux de ce genre?

**Le sénateur Lapointe:** Absolument pas.

**Le sénateur Furey:** C'est là le genre de question que soulèvent surtout les provinces qui n'ont pas de casinos ou d'hippodromes modernes. Je crois que Terre-Neuve n'a qu'un seul hippodrome. Votre projet de loi empêcherait-il cette province de permettre les jeux de hasard autres que les loteries 6/49 et Super 7, par exemple?

**Le sénateur Lapointe:** Je vise strictement les ALV, le vidéo poker.

[Français]

Je pense que la 6/49 et tous les autres tirages associés, supervisés par les provinces ne créent pas un millième des problèmes créés par les loteries vidéo. Je n'en veux qu'aux loteries vidéo — pas aux loteries elles-mêmes — à leur accessibilité, à la visibilité de ces loteries dans des endroits où les gens sont défavorisés. J'en ai fait l'expérience: à Montréal, j'en ai trouvé des centaines; j'en ai trouvé à Pointe St-Charles, dans l'est de la ville de Montréal, dans l'ouest, également. J'en ai cherché à Westmount où les gens sont à l'aise; je n'en ai pas trouvé une seule.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** Vous savez sans doute que je viens de l'une de ces provinces qui compte de nombreux ALV et ces appareils semblent jouir de l'appui de tous les gouvernements, quel que soit le parti qui les constitue. Comment faites-vous la distinction entre les conséquences de la dépendance aux ALV et celle de la dépendance aux casinos? Si je me souviens bien, les deux sont arrivés à peu près en même temps dans notre province. Il y a les taux de dépendance, les difficultés et le fait que certains

How did you make the assessment that casinos and their proliferation is fine but VLTs are not?

**Senator Lapointe:** I did not say casinos were fine.

**Senator Andreychuk:** I am sorry if I am putting words in your mouth, but you said you zeroed in on VLTs, whereas most of the reports of the problems that people are having is from gambling addiction. I want to know how you took out the VLT to be the culprit and casinos are all right to continue?

**Senator Lapointe:** I am not aiming at casinos; they exist. Some people go to casinos to simply have some fun; unfortunately, many of them become addicts to the casinos. In case you do not know, I am a gambler. I was once a heavy gambler and for the past 15 years, I have been a little gambler, having fun with the games, but not risking my wife's or my children's situation. However, I know by experience and from observation. I went to VLT places many times to see the behaviour of individuals.

[Translation]

Video lottery machines are the equivalent of crack cocaine. In the ranks of those who put \$20 in a video lottery terminal — and I won't give the percentage because I don't have the exact figures — too many of them became hooked after only doing it once.

As an example, in the Sherbrooke-Magog region, I saw a 71-year-old woman, whose husband had died and left her nearly \$500,000, non-taxable, as well as two apartment buildings, lose all of her inheritance solely as a result of VLTs, without ever having set foot in a casino. Today, it is sad to see the same woman rush to the VLTs as soon as she receives her welfare cheque.

I am using this as an example to illustrate the despair felt by these people, who live in our country, and who are hooked on VLTs.

[English]

**Senator Andreychuk:** I have some other questions relating to the legal and technical issues. Do you feel that you are not intruding on provincial territory here and that you are well within the criminal area? You have obviously discussed it with some lawyers in drafting, and I would be interested to see how you feel you are going through this maze of getting legal —

tendent de justifier les crimes qu'ils commettent en faisant valoir qu'ils étaient joueurs compulsifs et qu'ils n'ont volé que pour pouvoir continuer à jouer.

Comment en êtes-vous venu à conclure que la prolifération des casinos ne pose pas de problème mais que celle des ALV doit être freinée?

**Le sénateur Lapointe:** Je n'ai pas dit que les casinos ne posaient aucun problème.

**Le sénateur Andreychuk:** Je m'excuse de vous faire dire ce que vous n'avez pas dit, mais vous ciblez strictement les ALV, alors que la plupart des études décrivent des problèmes liés à la dépendance au jeu en général. J'aimerais savoir pourquoi vous vous attaquez aux ALV et non pas aux casinos?

**Le sénateur Lapointe:** En effet, je ne m'attaque pas aux casinos. Les casinos existent; certains y vont simplement pour s'amuser et, malheureusement, bon nombre d'entre eux deviennent dépendants du jeu. Au cas où vous ne le sauriez pas, je suis moi-même joueur. J'ai déjà été un joueur compulsif mais, depuis 15 ans, je joue simplement pour m'amuser, sans mettre en péril le bien-être de ma femme et de mes enfants. Toutefois, j'ai beaucoup appris de mon expérience et de mes observations. Je suis allé souvent à des endroits où se trouvent des ALV pour observer le comportement de ceux qui y jouent.

[Français]

La loterie vidéo est l'équivalent de la drogue qu'est le crack. Parmi les gens qui ont mis 20 \$ dans une machine à loterie vidéo — dans un pourcentage que je ne donnerai pas, car je n'ai pas les chiffres exacts — trop n'ont joué qu'une fois pour ensuite devenir accros.

À titre d'exemple, dans la région de Sherbrooke-Magog, j'ai pu voir une dame de 71 ans, dont le mari décédé lui avait laissé près de 500 000 \$ non taxables et deux édifices à logements, perdre la totalité de son héritage uniquement dans les machines à loterie vidéo, sans avoir mis les pieds dans un casino. Aujourd'hui, il est triste de voir cette dame se précipiter sur les machines à loterie vidéo dès qu'elle touche son chèque d'aide sociale.

Je vous cite cet exemple afin de vous démontrer le malaise profond en notre pays éprouvé par ces gens lorsqu'ils sont accros à la loterie vidéo.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** J'ai des questions de nature plus juridique et technique. Êtes-vous d'avis que vous n'empiétez pas sur les champs de compétences des provinces puisqu'il s'agit d'un projet de loi de nature pénale? Vous avez manifestement discuté de la question avec les légistes et j'aimerais savoir comment, d'après vous, nous pourrions faire en sorte que cette mesure législative surmonte tous les obstacles juridiques...



*[Translation]*

**Senator Lapointe:** I have no restriction. In 1978 and in 1985, when this issue which had been under federal jurisdiction was transferred to the provinces, VLTs and casinos did not exist in Canada. Consequently, I do not believe that this issue encroaches on other jurisdictions.

Moreover, Minister Séguin has done some research and carried out investigations when a problem occurred.

Understand me: I am not looking for glory. I simply want to help those citizens who are suffering from this problem. If the Senate does derive some benefit from this, so much the better. My primary objective is to alleviate the suffering of the people. I have no other objective but to rid ourselves of this harmful plague that is already killing our young people. I could give you hundreds of examples, but I do not have enough time to do so this evening.

*[English]*

**Senator Andreychuk:** I share your concern about the addictions and the difficulties. Perhaps you are even more temperate than I would be if I were going to talk about gambling addiction. However, my concern is whether you have checked it. Do you feel that you are well within the federal jurisdiction on this matter?

*[Translation]*

**Senator Lapointe:** I am very comfortable with that aspect. Going back to my previous comment, during the televised program *Le Point*, I had quoted a few figures that shook Minister Séguin, after he had announced that he wanted to increase the number of lotteries in Quebec. The minister then confessed to the newspapers that he had been shaken by my comments. He then ordered two investigations to be conducted. I do not have the findings of these investigations, but it appears that they coincide with the data on which our study is based.

The situation is dramatic. Let's use the example of New Brunswick. To my great surprise, Senator Kinsella made a plea in support of my initiative a few days ago because he is aware of the scope of the problem in his province.

I travelled to seven or eight cities in New Brunswick and had an opportunity to question people. We know that New Brunswick held a referendum on VLTs. Those in favour of VLTs won the referendum by a very slight margin. The people I talk to told me that, in their opinion, less than 5 per cent of the population would be in favour of VLTs today, because we now know the social costs and the tragedies resulting from these devices.

**The Deputy Chairman:** I think that the question was about whether or not you were touching criminal law. You are only interested in where the people are gambling. If they are gambling in a casino, you are saying that that is all right with you. But if people are gambling elsewhere, you are saying that that is not appropriate.

*[Français]*

**Le sénateur Lapointe:** Je n'ai aucune restriction. En 1978 et en 1985, alors que la question était de juridiction fédérale et qu'elle fut confiée aux provinces, les loteries vidéos et les casinos n'existaient pas au Canada. Par conséquent, je ne crois pas que la question empiète d'autres juridictions.

D'ailleurs, le ministre Séguin a fait des recherches et mené des enquêtes à cet effet lorsqu'un problème s'est présenté.

Par ailleurs, je ne vise pas la gloire. Je désire simplement venir en aide à nos citoyens qui souffrent de ce mal. Tant mieux si le Sénat en retire quelques bénéfices. Mon objectif est tout d'abord d'alléger la souffrance des gens. Je n'ai aucun autre but que d'enrayer ce fléau néfaste qui tue déjà nos jeunes. Je pourrais vous citer des centaines d'exemple, mais le temps ne me le permet pas ce soir.

*[Traduction]*

**Le sénateur Andreychuk:** Je partage votre préoccupation concernant la dépendance au jeu et ses conséquences. Votre approche est peut-être même plus modérée que celle que j'adopterais si devais traiter de dépendance au jeu. Je me demande toutefois si vous avez vérifié, si vous êtes certain que ce projet de loi relève bien de la compétence fédérale.

*[Français]*

**Le sénateur Lapointe:** Je suis très à l'aise avec cet aspect. Pour poursuivre mon commentaire précédent, lors de l'émission télévisée *Le Point*, j'avais cité quelques chiffres qui ont ébranlé le ministre Séguin, après son annonce qui voulait augmenter les loteries au Québec. Le ministre a par la suite avoué dans les journaux qu'il avait été secoué par mon intervention. Il a alors ordonné deux enquêtes. Je ne possède pas les résultats de ces enquêtes, mais il semble qu'ils rejoignent les données sur lesquelles nous nous basons pour cette étude.

La situation est dramatique. Prenons l'exemple du Nouveau-Brunswick. À mon grand étonnement, le sénateur Kinsella, il y a quelques jours, a lancé un plaidoyer appuyant ma démarche, car il est en mesure de constater l'ampleur du problème dans sa province.

Ayant été en tournée dans sept ou huit villes du Nouveau-Brunswick, j'ai eu l'occasion d'interroger les gens. Nous savons qu'un référendum s'est tenu au Nouveau-Brunswick sur la question des loteries vidéo. Lors de ce référendum, les loteries vidéo ont gagné par un pourcentage serré. Les gens à qui je me suis adressé m'ont indiqué qu'à leur avis, moins de 5 p. 100 de la population voterait aujourd'hui en faveur des loteries vidéos, car on connaît maintenant les coûts sociaux et les drames que ces appareils ont engendrés.

**Le vice-président:** Je crois que la question était la suivante. Vous ne touchez pas au droit criminel. Vous ne touchez qu'à l'endroit où les gens s'adonnent au jeu. Si le jeu se déroule dans un casino, vous dites que cela convient. Si le jeu se déroule ailleurs, vous dites que cela ne convient pas.

**Senator Lapointe:** When you are talking about a casino or racetrack, people have to go there in order to play. VLTs, however, are found on street corners.

**The Chairman:** Therefore, you want to change where the game is played.

**Senator Lapointe:** I want the VLTs to be relocated.

**The Deputy Chairman:** Senator Andreychuk raised the issue of provincial legislation.

**Senator Lapointe:** I am not after prohibition.

[English]

**Senator Furey:** I have a supplementary to Senator Andreychuk's question. I believe Senator Andreychuk is saying that, traditionally, the control of gambling comes under the umbrella of federal jurisdiction. Throughout the last number of years, the federal government has given responsibility for amendments in the Criminal Code to the provinces, and the question is whether or not the amendment, as it is proposed, gets us back into the proper jurisdiction for addressing it. I guess we would have to have officials in from the Department of Justice to question whether we are effecting what you are trying to do, Senator Lapointe.

[Translation]

**Senator Lapointe:** I would appreciate that because I do not have the legal expertise of the chair of this committee and I am not a lawyer. I believe that I am a man with a good heart. I simply wish to help my citizens in the face of so much suffering.

With respect to the legal issues, the lawyers who will be appearing before the committee will be able to answer questions of that type. My assistant and I just work for the cause.

[English]

**Senator Andreychuk:** My question has been answered. I was interested in whether our colleague had legal resources. I am agree that we should ask the Department of Justice and others who study this every day and their specialists on the technical questions of federal-provincial involvement.

[Translation]

**Senator Lapointe:** I, too, would like to thank you. I was very moved recently at a sitting of the Senate, when Senator Kinsella argued in favour of my position. It exceeded my expectations.

Even Senator Nolin, who is a Conservative, not a Liberal, said that he was prepared to help me in this initiative. I find this very noble, because the cause is in the interest of all Canadians.

**Le sénateur Lapointe:** Qu'il s'agisse d'un casino, d'un champ de course ou d'un hippoclub, les gens doivent se déplacer pour aller jouer. Mais on retrouve les loteries au coin de la rue.

**Le président:** Vous voulez donc changer l'endroit où se déroule le jeu.

**Le sénateur Lapointe:** Je désire une nouvelle localisation des machines de loterie vidéo.

**Le vice-président:** Le sénateur Andreychuk a soulevé la question des droits provinciaux.

**Le sénateur Lapointe:** Je ne vise pas la prohibition.

[Traduction]

**Le sénateur Furey:** J'aimerais poser une question complémentaire; elle fait suite à celle du sénateur Andreychuk. Je crois que le sénateur Andreychuk nous dit que, historiquement, la réglementation des jeux de hasard relevait de la compétence du gouvernement fédéral. Ces dernières années, toutefois, le gouvernement fédéral a confié aux provinces la responsabilité de certaines modifications au Code criminel. La question est donc de savoir si cette modification-ci, sous sa forme actuelle, relève bien de la compétence fédérale. Il faudrait demander à des fonctionnaires du ministère de la Justice si la mesure que vous proposez, sénateur Lapointe, est celle qui vous permet le mieux d'atteindre votre objectif.

[Français]

**Le sénateur Lapointe:** Je vous saurais gré de le faire, car je n'ai pas la compétence juridique du président de ce comité et je ne suis pas avocat. Je crois être un homme de bon cœur. Je ne désire qu'aider mes concitoyens et concitoyennes devant tant de souffrance.

Pour ce qui est des questions juridiques, les avocats qui comparaitront devant ce comité seront en mesure d'y répondre. Mon assistante et moi ne sommes que des militants.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** J'ai ma réponse. Je me demandais simplement si notre collègue pouvait compter sur certaines ressources juridiques particulières. Je crois aussi que nous devrions inviter des représentants du ministère de la Justice et des experts spécialistes du partage des compétences fédérale-provinciales.

[Français]

**Le sénateur Lapointe:** J'aimerais également vous remercier. J'ai été très ému récemment, lors d'une séance du Sénat, alors que le sénateur Kinsella, au-delà de mes attentes, faisait un plaidoyer qui m'était favorable.

Même le sénateur Nolin, qui n'est pas libéral mais conservateur, a affirmé être prêt à m'aider dans ma démarche. Je trouve cet appui très noble, car la cause sert les intérêts de tous les Canadiens.



We do not know which party will be in power in the future. However, if this amendment to the Criminal Code is passed, thanks to honourable senators, we will all benefit. I may no longer be living, but young Canadians will be cured and seniors may live longer. The number of seniors who have committed suicide because of these video lottery games is incredible!

[English]

**Senator Baker:** I want to congratulate the senator for bringing this bill forward. He makes an interesting legal point for consideration later by the committee. I think he is saying that he wants to narrow the present exemption given to the provinces to carry on gambling. Perhaps that is the question that the senator is putting forward in saying that if we give an exemption to the provinces to do this, why not then limit the exemption to not permit these devices to be in just any establishment, but to be restricted? Is that it, Mr. Charron?

**Mr. Pascal Charron, Political Adviser, Senate of Canada:** That is exactly what Senator Lapointe wants to do and that is the purpose of the bill.

[Translation]

The intention is to limit access to video lottery terminals to places where people go to gamble already. This bill deals with the problem of access and visibility.

**Senator Lapointe:** Get them out of the street, put them into casinos or racetracks where people go to gamble in any case. Let us not develop new gamblers among our young people. These machines are like crack for the young. We have heard testimonies along these lines. Your question is very relevant. We are not seeking prohibition, we simply want to put these machines in places to reduce the harm they cause in our society.

[English]

**Senator Baker:** I think everyone agrees with you on this. However, finding a way to do it is the key. Mr. Charron suggested that if there were a mechanism under the Criminal Code to allow an exemption to the law, then perhaps you could narrow that exemption so that it would be permitted only in certain establishments.

[Translation]

**Senator Lapointe:** What is the meaning of the “exemption,” which you use in the French version. Could someone explain the meaning for me?

**Senator Joyal:** These machines would be allowed in casinos, rather than “exempted.” Senator Baker is saying essentially that video lottery terminals would be allowed in casinos and places...

**Senator Lapointe:** Thank you, I do not want to destroy these machines. That is not my objective. If some people are behind them, then they will have to live with their conscience. All I want is to have these machines located in casinos, where there are already other such machines. My objective has to do with

On ignore qui sera au pouvoir dans les années à venir. Toutefois, si, grâce aux honorables sénateurs, cet amendement à la loi est adopté, nous en bénéficierons tous. Je ne serai peut-être plus de ce monde, mais les jeunes de notre pays seront guéris et les personnes âgées vivront peut-être plus longtemps. Si vous saviez le nombre de personnes âgées qui se sont suicidées à cause de ces jeux à loterie vidéo, c'est incroyable!

[Traduction]

**Le sénateur Baker:** Je tiens à féliciter le sénateur d'avoir déposé ce projet de loi. Il nous présente un dossier intéressant sur lequel notre comité pourrait se pencher. Si j'ai bien compris, il voudrait limiter l'exemption actuelle accordée aux provinces et qui leur permet d'exploiter des jeux de hasard. Peut-être est-ce la question que le sénateur soulève quand il dit que, si l'on accorde une dispense aux provinces en leur permettant d'exploiter des casinos, pourquoi ne pas limiter cette dispense de sorte que les appareils de loterie vidéo ne se trouvent pas n'importe où mais seulement dans des endroits précis. Est-ce de cela qu'il s'agit, monsieur Charron?

**M. Pascal Charron, conseiller politique, Sénat du Canada:** C'est précisément l'objectif du sénateur Lapointe et l'objet de ce projet de loi.

[Français]

C'est de limiter l'accessibilité des loteries vidéo à des endroits où les gens vont déjà jouer. On s'attaque à l'accessibilité et à la visibilité avec ce projet de loi.

**Le sénateur Lapointe:** Sortez-les des rues, mettez-les dans les casinos ou les hippoclubs déjà fréquentés par des joueurs. Ne développons pas des nouveaux joueurs chez nos jeunes. Pour les jeunes, c'est comme le «crack». On a eu des témoignages. Votre question est très pertinente. On ne veut pas la prohibition, on veut simplement localiser ces machines afin de diminuer le mal que ces machines créent dans notre société.

[Traduction]

**Le sénateur Baker:** Je crois pouvoir dire que nous sommes tous d'accord avec vous. Toutefois, c'est la façon de procéder qui compte. M. Charron a laissé entendre que si le Code criminel prévoit un mécanisme permettant d'accorder une exemption à la loi, nous pourrions peut-être en limiter la partie afin que ces appareils ne soient autorisés que dans certains d'établissements.

[Français]

**Le sénateur Lapointe:** Le mot exemption que vous utilisez en français a quel sens? Quelqu'un pourrait m'éclairer sur le sens du mot exemption en français?

**Le sénateur Joyal:** Il serait permis dans les casinos, au lieu de dire «exempted». Le sénateur Baker dit essentiellement que les loteries vidéo seraient permises dans les casinos et les endroits...

**Le sénateur Lapointe:** Merci, je ne veux pas détruire ces machines. Mon but n'est pas de les détruire. Si certaines personnes veulent continuer, qu'ils vivent avec leur conscience. La seule chose que je veux, c'est qu'ils les mettent dans les casinos où il y en a déjà d'autres. Je vise la visibilité et l'accessibilité. À

visibility and accessibility. At the restaurant two blocks away from where you live, there is a machine, and people sometimes take their coffee over to the machine, leaving the person they were with to finish his or her meal alone. I have often seen that.

[English]

**Senator Baker:** Mr. Charron, do you have anything to add?

[Translation]

**Mr. Charron:** We had some meetings with the law clerks and we explained what we wanted to do. Everyone agrees with the bill. No one has disagreed with it. The only thing we have to do is to find a way to get everyone on side. The law clerks suggested an amendment to the Criminal Code of Canada. Under the Canadian Constitution, gaming still comes under federal jurisdiction today.

**The Deputy Chairman:** I will not go that far. I am sure we will come back to this debate tomorrow.

[English]

**Senator Baker:** Of course, the Deputy Chairman, Senator Beaudoin, is interjecting. We are very fortunate to have him on this committee. He was honoured last year by the Canadian Bar Association, along with our former Chief Justice Lamer, for his great contribution to Constitutional law and the Charter. He has a deep and thorough understanding of the law.

You do not want to be in a situation such that you propose a bill, the subject matter of which is entirely within the jurisdiction of the province. I concede where you are coming from on this. There is an act that states the provinces shall be allowed to do such-and-such and this bill simply further limits the authority given to the provinces. That is probably why some of the legal experts that you consulted suggested that way of proceeding. Is that correct?

[Translation]

**Senator Lapointe:** Yes, the only way of getting around the problem, since gaming comes under provincial jurisdiction at the moment, is through an amendment to the Criminal Code, which does come under the federal government. If the amendment to the Criminal Code is accepted, the provinces will no longer have anything to say about the matter. If this creates some federal-provincial wrangling, well, that is not my problem. My objective is the most important thing. Bring me any minister or premier from Quebec, Alberta or elsewhere. If they oppose this bill, either they have no heart, or they are buddies of the guys who have video games in their bars. I am following a straight line and the high road, and I will maintain it before anyone.

deux coins de l'endroit où vous habitez, au restaurant, il y a une machine libre et la personne se lève en prenant son café pour jouer et l'autre personne finit son repas seule. Je l'ai constaté souvent.

[Traduction]

**Le sénateur Baker:** Monsieur Charron, aimeriez-vous ajouter quelque chose?

[Français]

**M. Charron:** Nous avons tenu avec les légistes des réunions et nous leur avons expliqué ce que nous voulions faire. Tout le monde est d'accord avec le projet de loi. Personne n'était en désaccord avec le projet de loi. Le seul truc est d'en arriver à une façon où tout le monde va être d'accord. Les légistes nous ont proposé un amendement au Code criminel canadien. Selon la Constitution canadienne, le jeu est de juridiction fédérale encore aujourd'hui.

**Le vice-président:** Je n'irai pas jusque là, on va sûrement revenir à ce débat demain.

[Traduction]

**Le sénateur Baker:** Bien sûr, le vice-président, le sénateur Beaudoin, veut intervenir. Nous avons beaucoup de chance de le compter parmi les membres de notre comité. Lui et l'ancien juge en chef de la Cour suprême, M. Lamer, ont été honorés l'an dernier par l'Association du Barreau canadien pour leur apport insigne au droit constitutionnel et à la charte. Il comprend la loi à fond et dans tous ses détails.

Vous n'auriez guère intérêt à proposer un projet de loi dont le sujet relèverait entièrement de la compétence des provinces. Je comprends cependant votre point de vue. Il y a une loi qui autorise les provinces à faire certaines choses, et le projet de loi que nous étudions ne ferait que limiter davantage l'autorisation accordée aux provinces. C'est sans doute pour cette raison que certains des juristes que vous avez consultés vous ont conseillé de procéder de cette façon. Est-ce exact?

[Français]

**Le sénateur Lapointe:** Oui, la seule façon de contourner ce problème, puisque actuellement le jeu est sous la gouverne des provinces, c'est par un amendement au Code criminel qui lui relève du gouvernement fédéral. Si l'amendement au Code criminel est accepté, les provinces n'auront plus rien à dire. Que cela entrave, que cela crée des chicanes fédérales-provinciales, ce n'est pas mon problème. Le but à atteindre est la chose plus importante. Amenez- moi n'importe quel ministre ou premier ministre du Québec, de l'Alberta ou d'ailleurs. S'il s'oppose à ce projet de loi, ou il n'a pas de cœur, ou il est chum avec des gars qui ont des jeux vidéo dans leur bar. Je suis la ligne droite et je vais la tenir devant quiconque.



[English]

**Senator Baker:** Senator, we can all assure you that there have been many amendments to the Criminal Code over the years — every year we see them. Many of those amendments to the Criminal Code have later been declared unconstitutional. However, that did not stop the amendments from taking place to the Criminal Code in the first place.

In the investigations, did you find that certain provinces allowed more of these machines in grocery stores, corner stores and pool halls, whereas other provinces did not allow it to that extent? Which provinces have been, shall we say, responsible provinces, if you would go that far, and which provinces have been irresponsible in the administration of this business?

[Translation]

**Mr. Charron:** I would say that, generally speaking, our research shows that this has become a cash cow that they can no longer do without. The provincial governments have surpluses every year. The sticking point is their promise to provide a certain percentage of this revenue to help compulsive gamblers. The figure for Quebec is 1 or 2 per cent. I do not have the figures for the other provinces. That is the problem. There is a promise to provide assistance for compulsive gamblers, because their numbers are increasing every year. The number of compulsive gamblers in the provinces is increasing, as are gambling-related problems and suicides. The Saskatchewan coroner shows a link between gambling and the suicide rate, which is increasing every year. It is shocking.

[English]

**Senator Baker:** I have one final question for Senator Lapointe that I will preface by saying that I have never played one of those machines.

**Senator Lapointe:** Good for you.

**Senator Baker:** It is a complex little machine that I would not know how to operate. When you look at all of these machines, you wonder what these people are doing. Are they experts with these little machines? How much money would typical players spend? How much money do they put into one of those machines each time they play? How much money could they lose in an evening or in a day?

**Senator Lapointe:** I know for certain because I have the proof. I saw a man lose almost \$5,000 in one night in one of those machines. The machines accept \$20 bills and when you win, you receive a ticket to take to the cashier at the bar, which always has a great deal of cash. However, you cannot win more than \$500 at one time. The minimum play is 40 cents and the maximum play is \$2.50 in VLTs. However, when you lose 50 times in a row, it adds up pretty fast. The problem is you do not have to be a genius to understand what is going on. If you put a buck and a quarter and you have seven seven's in a line, then it gives you \$250.

[Traduction]

**Le sénateur Baker:** Sénateur, nous pouvons tous vous assurer que nombreuses modifications ont été apportées au Code criminel au fil des ans. Il y en a chaque année. Nombre d'entre elles ont par la suite été déclarées inconstitutionnelles. Cela n'a toutefois pas empêché que des modifications Code criminel soient apportées.

Au cours de vos recherches, avez-vous constaté que certaines provinces permettaient que l'on installe de telles machines dans les épiceries, les dépanneurs et les salles de billard, par exemple, tandis que d'autres provinces ne le permettaient pas? Quelles provinces se sont comportées de la façon la plus responsable, si je peux m'exprimer ainsi, et lesquelles ont fait preuve d'irresponsabilité dans la gestion de ces appareils?

[Français]

**M. Charron:** Je dirais que pour les provinces, en général, selon nos recherches, c'est devenu une vache à lait dont les provinces ne peuvent plus se débarrasser. Les coffres des provinces à chaque année font des surplus. Le bât blesse avec la promesse de donner un certain pourcentage de ces revenus pour venir en aide aux joueurs compulsifs. Il s'agit de 1 ou 2 p. 100 au Québec. Je n'ai pas les chiffres dans les autres provinces. C'est le problème. On promet d'aider les joueurs compulsifs puisqu'ils augmentent d'année en année. Dans les provinces, le pourcentage de joueur compulsif augmente, les problèmes reliés au jeu et les suicides aussi. Le coroner de la Saskatchewan enregistre les chiffres des taux de suicide reliés au jeu qui augmentent d'année en année. C'est effarant.

[Traduction]

**Le sénateur Baker:** J'aimerais poser une dernière question au sénateur Lapointe, mais je tiens à préciser que je n'ai jamais joué avec un de ces appareils.

**Le sénateur Lapointe:** Tant mieux pour vous.

**Le sénateur Baker:** Il s'agit d'un petit appareil complexe que je ne saurais pas comment utiliser. Je me demande, du reste, ce que les gens font avec tous ces appareils. En connaissent-ils parfaitement le fonctionnement? En règle générale, combien d'argent peut dépenser un joueur? Combien d'argent faut-il insérer dans un de ces appareils chaque fois qu'on veut l'utiliser? Combien d'argent peut-on perdre en une soirée ou en un jour?

**Le sénateur Lapointe:** Je peux vous répondre avec certitude puisque j'ai des preuves. J'ai vu de mes yeux un homme perdre près de 5 000 \$ en une soirée en jouant avec un de ces appareils. Les appareils prennent les billets de 20 dollars et quand vous gagnez, vous recevez un coupon que vous présentez au caissier du bar, qui a toujours beaucoup d'argent comptant. Vous ne pouvez cependant pas gagner plus de 500 \$ d'un seul coup. La mise minimum est de 40 cents et la mise maximum est de 2,50 \$ dans les appareils de loterie vidéo. Toutefois, si vous perdez 50 fois de suite, cela peut faire beaucoup d'argent. On n'a pas besoin d'être un génie pour comprendre comment ça fonctionne. Si on met un dollar vingt-cinq dans l'appareil et que celui-ci affiche sept sept de suite, on gagne 250 \$.

**Senator Baker:** You say most of the people who are playing these machines are poor people?

**Senator Lapointe:** I would say 90 per cent or more. It is a false dream that they sell to the poor people because they buy dreams.

**Senator Joyal:** I would like to make a comment on the issue raised by Senator Baker before addressing myself to our witnesses.

The Criminal Code is pretty clear, and I am quoting part 7 of the code, that gaming and betting is a criminal offence per se. Of course, there are exemptions. At paragraph 206 for instance, there is an exemption for fairs; a provincial government can move in and regulate the fairs. However, per se, betting is a criminal offence and it is permitted only by exemption in some areas.

The principle of exemption is well recognized in that section of the code. I was just reading through section 201 to 208, and there are various exemptions here and there, according to various sets of offences.

We will have an opportunity to address that issue more thoroughly when we hear experts tomorrow.

[Translation]

Which two provinces do not have video lottery terminals?

**Senator Lapointe:** I believe they are British Columbia and Ontario.

**Senator Joyal:** You mentioned that you have the support of various groups for eliminating video lottery terminals from certain public places. You said that there is a yearly meeting of the provincial attorneys general. Do you know whether they have ever discussed this issue? Have they reached some sort consensus about how to control the growth of this type of gambling? Did they ask the Canadian government to amend the Criminal Code to achieve this objective?

**Senator Lapointe:** I do not think any decision of this type has been made. I am sure we would have been told. They may meet before the debate continues, before we reach the end of this matter. My objective is not to promote meetings or protests, but rather to alleviate the suffering of young children who have to eat soda biscuits on Monday morning for energy, because there is no bread or butter in the house. I find such images striking and painful. I will leave the legal aspects to the lawyers and specialists.

**Senator Joyal:** How many of these machines are there in Canada, as far as you know? Thousands? Hundreds of thousands? How many would there be in Quebec, for example?

**Senator Lapointe:** I believe there used to be 18,000 of them, and now the number has been reduced to 14,000. The less popular machines have been removed. The people in charge keep the ones that pay and pocket the profits. They do not want to accept the resulting social cost.

**Le sénateur Baker:** Vous dites que la plupart des gens qui se servent de ces appareils sont pauvres?

**Le sénateur Lapointe:** D'après moi, c'est le cas d'au moins 90 p. 100 d'entre eux. On vend des illusions aux pauvres parce qu'ils en achètent.

**Le sénateur Joyal:** Permettez-moi de revenir à la question soulevée par le sénateur Baker avant d'adresser la parole à notre témoin.

Le Code criminel est tout à fait clair. Je vais en citer la partie 7, qui stipule que les jeux de hasard et les loteries sont en soi des actes criminels. Bien sûr, il y a des exemptions. Par exemple, l'article 206 prévoit une exemption pour les foires; un gouvernement provincial peut donc intervenir et réglementer les foires. Cependant, le fait de parier de l'argent est un acte criminel qui n'est permis que dans certains cas, en vertu d'une exemption.

Le principe de l'exemption est clairement établi dans cet article du Code criminel. Je viens de parcourir les articles 201 à 208, qui énoncent diverses exemptions, en fonction de différentes catégories d'infractions.

Nous aurons l'occasion d'examiner la question plus à fond demain, lorsque les experts témoigneront.

[Français]

Quelles sont les deux provinces où il n'y a pas de loteries vidéo?

**Le sénateur Lapointe:** À ma connaissance, en Colombie-Britannique et en Ontario.

**Le sénateur Joyal:** Vous avez mentionné que vous êtes appuyé par différents groupes pour exclure les loteries vidéo de certains endroits publics. Vous savez qu'il y a, à chaque année, une réunion des procureurs généraux des provinces du Canada. Est-ce que, à votre connaissance, ils ont déjà discuté cette question? Est-ce qu'ils en sont arrivés à une sorte de consensus sur la manière de contrôler la croissance de ce type de jeu? Ont-ils demandé au gouvernement canadien d'amender en conséquence le Code criminel?

**Le sénateur Lapointe:** Je ne crois pas qu'il y a eu une décision de ce genre. On nous en aurait sûrement informés. Avant que le débat ne se poursuive, avant d'en finir avec cette histoire, peut-être qu'ils se réuniront. Mon but n'est pas de créer des réunions ou des manifestations, c'est plutôt d'alléger la souffrance créée, celle des petits enfants obligés de manger des biscuits soda, le lundi matin, pour avoir de l'énergie, parce qu'il n'y a plus de beurre ni de pain. Ce sont des images qui me frappent et me font mal. Je laisse les aspects juridiques aux avocats et aux spécialistes.

**Le sénateur Joyal:** À votre connaissance, il y aurait combien de ces machines au Canada? Des milliers? des centaines de milliers? Par exemple, dans une province comme le Québec, il y en aurait combien?

**Le sénateur Lapointe:** Il me semble qu'il y en avait 18 000; ils ont réduit le nombre à 14 000. Ils ont enlevé les machines qui étaient les moins populaires. Celles qui rapportent, ils les gardent et empochent les profits. Ils ne veulent pas accepter le coût social engendré.



**Senator Joyal:** Who gets the revenue from the 14,000 machines? Is it the owners of the premises who profit from having the machines? In other words, if the Senate and House of Commons pass legislation, what type of shortfall would the businesses sustain as a result of the elimination of these video lottery terminals?

**Senator Lapointe:** The figures are huge. A number of these bars pay all their operating costs out of the revenue from these machines. Some bar owners have reduced the size of their washrooms and put in walls, so that they could install more machines. In some places, there are as many as 30 or 40 such machines. The more there are, the more money the owners make. I do not need to tell you that the underworld is very well structured to operate these machines, at least in Quebec. Some people own 20, 25 or 30 machines, and each one brings in between \$25,000 and \$35,000 a year.

**Senator Joyal:** So it can be as much as \$35,000 a year in revenues for the owners. And what percentage of the revenue does the provincial government get?

**Senator Lapointe:** I no longer remember the amount. We are currently talking about a billion dollars in Quebec. I do not know how much it would be if you were to divide one billion by 14,000.

**Senator Joyal:** So, in your opinion, what would the income from video lotteries be in Quebec right now?

**Senator Lapointe:** Last year, it was about 930 million dollars, and there was an increase. So they are making about a billion dollars.

**Senator Joyal:** And you said that the government has committed to spending one per cent of this billion?

**Senator Lapointe:** Perhaps two, in an effort to heal one out of a hundred or one out of a thousand people that they have made sick.

**Senator Joyal:** If you are purporting that, in this type of operation, organized crime could be involved, to your knowledge, has the Association of Chiefs of Police or organizations responsible for law and order already asked the Government of Quebec — the province with which you are the most familiar — to get rid of these machines in these locations and to restrict them to places where the government has control, since the casinos are government property?

**Senator Lapointe:** I must tell you that before I intervened, I had never heard anything about this, and I do not believe that the police forces, whether they be federal or municipal forces, have asked for anything whatsoever. But all those with whom I have spoken have said: If you succeed, you are going to save lives and resolve a lot of crimes.

**Senator Joyal:** Are there any social organizations who are taking the same initiatives as you are with the provincial authorities? The Conseil de la famille and youth advocacy associations come to mind. Try to provide us with more details. We fully understand why you are doing this, but from a social

**Le sénateur Joyal:** Sur les 14 000 machines qui peuvent exister, qui empoche les revenus? Qu'est-ce que les propriétaires de ces endroits retirent de la présence de ces machines? En d'autres mots, si le Sénat et la Chambre des communes légifèrent, quelle forme de manque à gagner pourrait représenter, pour ces commerces, l'élimination de ces loteries vidéo?

**Le sénateur Lapointe:** C'est énorme. Plusieurs de ces bars défraient tous leurs coûts d'opération avec ces machines. Il y a des propriétaires de bars qui ont défoncé des salles de bains, qui ont mis des murs pour installer d'autres machines. Il y a des endroits où ils ont jusqu'à 30 ou 40 machines. Plus ils ont de machines, plus ils font de l'argent. Je n'ai pas à vous dire que le milieu interlope est très bien structuré pour opérer ces machines, du moins au Québec. Il y a des propriétaires qui ont 20, 25, 30 machines, et chacune d'entre elles rapporte de 25 à 35 000 \$ par année.

**Le sénateur Joyal:** Cela peut aller jusqu'à 35 000 \$ par année pour les propriétaires. Et le gouvernement provincial retirerait quelle proportion de ces revenus?

**Le sénateur Lapointe:** Je ne me souviens plus du montant. Le chiffre est d'un milliard au Québec actuellement. Si vous divisez un milliard par 14 000, je ne sais pas comment cela fait.

**Le sénateur Joyal:** Donc le revenu des loteries vidéo, actuellement, au Québec, selon vous serait de combien?

**Le sénateur Lapointe:** Il était d'environ 930 millions l'année dernière, et il y a eu une augmentation. Donc, il retire un milliard, environ.

**Le sénateur Joyal:** Et vous dites que sur ce milliard, le gouvernement s'est engagé à en dépenser 1 p. 100?

**Le sénateur Lapointe:** Peut-être deux, pour essayer de guérir un centième ou un millième des gens qu'ils ont rendu malades.

**Le sénateur Joyal:** Si vous soutenez que, dans ce type d'opération, le crime organisé pourrait être impliqué, est-ce que, à votre connaissance, l'Association des chefs de police ou les organismes responsables de la loi et de l'ordre, auraient déjà demandé au gouvernement du Québec — la province que vous connaissez le mieux — d'éliminer ces machines de ces endroits et les restreindre là où le gouvernement contrôle le local, puisque les casinos sont des propriétés gouvernementales?

**Le sénateur Lapointe:** Je dois vous dire qu'avant mon intervention, je n'en avais pas entendu parler, et je ne crois pas que les forces policières, qu'elles soient de juridiction fédérale ou municipale, aient demandé quoi que ce soit. Mais tous ceux à qui j'en ai parlé ont dit: Si vous réussissez, vous allez sauver des vies et régler beaucoup de crimes.

**Le sénateur Joyal:** Est-ce qu'il y a des organismes sociaux qui font des démarches dans le même sens que vous, auprès des autorités provinciales? Je pense au Conseil de la famille, aux associations qui défendent les droits des jeunes. Essayez de nous éclairer d'avantage. Nous comprenons très bien le bien-fondé de

perspective, I am trying to see which other social welfare organizations may be making representations along the same lines as yours.

**Senator Lapointe:** To my great surprise, I must tell you that, after making inquiries, barmen and hotel waiters have given us their full support. I was really surprised by this, but I understood, after talking with two or three of them, that they understand the harm done by these machines. They also see the player who has a beer as he gambles; he used to give a two-dollar tip but today, he only gives one because the other dollar that he inserts into the machine may win him the jackpot. We have a list of associations somewhere.

**Senator Joyal:** Do any of them come to mind?

**Mr. Charron:** L'Institut de santé du Québec... I cannot recall the names. We could send you a list.

**Senator Lapointe:** There are the social service centres, among others. There is some type of Christian association that has given us its full support. Since this is my first appearance before a committee, I am lacking in experience. This is probably what we should have submitted first of all. There are about 15 associations from right across the country, it is wonderful.

And people I have never heard of before have conducted research. But naturally there is the Ligue d'entraide pour les joueurs compulsifs, the centres who help compulsive gamblers, the police associations as well as academics and others who support us. Included in this list is Dr. Robert Ladouceur of Laval University. These people will testify. You have Mr. Tudiver and others. I do not know them. They have given their opinions. They have explained that it was time to find a solution to this problem.

[English]

**Senator Smith:** I should like to make a brief observation on which the honourable senator might want to comment.

I am very supportive of this. You said it was a noble cause and I believe you are correct. I have always had some sympathy for the horseracing industry because it is very labour intensive; many of the jobs involved in it are agricultural. I have never had problems with something we have had for hundreds of years. However, it would be desirable to reign in the proliferation of gambling in Canada.

J.S. Woodsworth, Tommy Douglas, M. J. Coldwell, and Stanley Knowles — men for whom I have the highest respect — would roll over in their graves at the knowledge that casinos came into Ontario courtesy of the NDP, which was so desperate for money that they brought in casinos. We cannot turn back the clock, but if we can make a bit of progress, this is the right direction in which to go. I want to applaud your initiative in this regard.

vos motifs, mais j'essaie de voir, sur le plan social, qui sont les autres organismes responsables du bien-être de la population, qui peuvent faire des représentations dans le même sens que vous.

**Le sénateur Lapointe:** À mon grand étonnement, je dois vous dire que après s'être renseigné, les serveurs de bars et d'hôtels nous ont appuyés complètement. Je suis resté sidéré, mais j'ai compris, après avoir parlé à deux ou trois d'entre eux, qu'ils voient le mal que ces machines font. Ils voient également le joueur qui prend une bière en jouant; autrefois, il donnait deux dollars de pourboire; aujourd'hui, il donne un dollar, parce que peut-être que le dollar qu'il mettra dans la machine lui rapportera le gros lot. On a une liste des associations, quelque part.

**Le sénateur Joyal:** De mémoire, vous devez en avoir quelques-unes à l'esprit?

**M. Charron:** L'Institut de santé du Québec... Je n'ai pas les noms en mémoire. On pourrait vous faire parvenir une liste.

**Le sénateur Lapointe:** Les centres de service sociaux, entre autres. Il y a une espèce d'association chrétienne qui nous appuie entièrement. Comme c'est ma première comparution à un comité, je manque d'expérience. C'est probablement ce qu'on aurait dû apporter en premier. Il y a une quinzaine d'associations de partout au pays, c'est fabuleux.

Et des gens dont je n'avais jamais entendu parler ont fait des recherches. Mais la Ligue d'entraide pour les joueurs compulsifs, cela va de soi, les centres qui viennent en aide aux joueurs compulsifs, les associations de police nous approuvent de même que des experts universitaires et autres. Dans cette liste, je peux vous nommer le docteur Robert Ladouceur de l'Université Laval. Ces gens témoigneront. Vous avez M. Tudiver et d'autres. Je ne les connais pas. Ils ont émis des opinions. Ils ont expliqué qu'il était temps d'apporter un remède à ce mal.

[Traduction]

**Le sénateur Smith:** Je voudrais brièvement faire une observation que le sénateur voudra peut-être relever.

J'appuie sans réserve cette mesure. Vous parlez d'une noble cause, et vous avez sans doute raison. J'ai toujours considéré avec bienveillance l'industrie des courses de chevaux, car c'est une industrie créatrice d'emplois dont plusieurs sont dans le domaine agricole. Cette activité qui existe depuis des siècles ne m'a jamais gêné. Toutefois, je pense qu'il serait souhaitable désormais de juguler la prolifération du jeu au Canada.

J.S. Woodsworth, Tommy Douglas, M. J. Coldwell et Stanley Knowles — tous des hommes pour qui j'ai le plus grand respect — se retourneraient sans doute dans leurs tombes s'ils savaient que c'est le NPD qui a ouvert toute grande la porte aux casinos en Ontario, désespéré qu'il était de trouver d'autres sources d'argent. On ne peut revenir en arrière, mais si l'on veut corriger le moins du monde la situation, je pense que c'est la bonne chose à faire et je vous félicite de votre initiative.



[Translation]

**Senator Lapointe:** I would like to add that I prefer the racetrack industry to the video lottery sector. But if we were to put all of these slot machines and VLTs in the casinos and raceway VLT halls, the racinos, directly, there would be additional assistance provided to racetrack gambling, which is currently in trouble. It is not appropriate to elaborate on what I mean today, later on we can see what needs to be done in this sector.

[English]

**Senator Smith:** I get your point.

**Senator Bryden:** Is it a piece of cake, is it not?

[Translation]

**Senator Lapointe:** For those of you who do not know, that's what I call him.

One day I was sitting on a committee where I did not understand anything. We had a quorum. I excused myself. I told Senator Bryden that he had some adversaries facing him. I asked him whether or not he would be able to deal with them without too many problems because I could not help him at all. He said:

[English]

“It is going to be a piece of cake.”

[Translation]

So since then, I have called him “piece of cake.” That had really left quite an impression on me.

[English]

So you better not make a piece of cake about me right now.

**Senator Bryden:** Why do you think I raised it?

I want to raise a couple of issues. New Brunswick, from where I come, has an exemption from the Criminal Code that allows it to have video gambling machines. It does not have casinos — we do not have that much money. The citizens of New Brunswick are concerned about the impact of problem gamblers. As a result, the Government of New Brunswick conducted a referendum. There is some question about whether it was a fair contest in respect of the people who manufacture the machines and the people who profit from having them in their premises because they had more money with which to promote their cause. Then the churches and other folks on the other side said they wanted to get rid of them, although not entirely. I think they were trying to get them out of corner stores and newsstands. They wanted to restrict them to places where people of drinking age could legally go — that is, bars, clubs and probably also the racetracks.

There was a referendum.

[Français]

**Le sénateur Lapointe:** J'aimerais ajouter que directement, je préfère l'industrie des courses à celle des loteries vidéo. Mais si on localise toutes ces machines à sous, ces vidéos poker, dans les casinos, les pistes de course et les hippoclubs, directement, il y aura une aide additionnelle au monde des courses qui est en difficulté présentement. Ce n'est pas le temps aujourd'hui d'élaborer ce que je veux dire, plus tard on verra ce qu'il y a à faire dans ce domaine.

[Traduction]

**Le sénateur Smith:** Je vous comprends.

**Le sénateur Bryden:** C'est de la tarte, n'est-ce pas?

[Français]

**Le sénateur Lapointe:** Pour ceux qui ne le savent pas, c'est le surnom que je lui ai donné.

Un jour je siégeais à un comité d'affaires où je ne comprenais rien. Il y avait quorum. Je me suis excusé. J'ai dit au sénateur Bryden qu'il avait des adversaires devant lui. Je lui ai demandé: Pensez-vous pouvoir leur faire face sans trop de problèmes car je ne pourrai pas vous apporter aucune aide? Il a dit:

[Traduction]

«Ce sera de la tarte».

[Français]

Depuis ce temps, je l'appelle «piece of cake». Cela m'avait drôlement impressionné.

[Traduction]

Il ne faudrait pas me traiter comme une tarte.

**Le sénateur Bryden:** Et pourquoi pensez-vous donc que j'ai posé la question?

J'aurais deux questions. Dans la province d'où je viens, le Nouveau-Brunswick, est exempté de l'application du Code criminel ce qui lui permet l'utilisation de machines à jeu de hasard vidéo. Au Nouveau-Brunswick, il n'y a pas de casino, car les habitants ne sont pas assez riches, et c'est pourquoi ils s'inquiètent de ce problème des gros joueurs compulsifs. Et c'est d'ailleurs ce qui a poussé le gouvernement néo-brunswickois à organiser un référendum. On se demandait si la situation était équitable à l'égard de ceux qui fabriquaient les machines par rapport à ceux qui profitaient du fait que les machines étaient chez eux, ce qui leur donnait plus d'argent pour promouvoir leur cause. Puis, ce sont les églises et d'autres groupes encore qui voulaient se débarrasser des machines, mais pas complètement. En fait, je pense que ces gens proposaient de les sortir des dépanneurs et des kiosques à journaux pour les reléguer à des endroits fréquentés uniquement par des gens ayant atteint l'âge de la majorité à qui on pouvait servir de l'alcool légalement — soit dans les bars, les clubs et, sans doute aussi, dans les hippodromes.

Il y a donc eu un référendum.

**Senator Joyal:** Was the question clear?

**Senator Bryden:** The question was clear. We did not have to get a clarity bill.

**Senator Smith:** Was there a clear majority?

**Senator Bryden:** I do not think there was huge majority, but it was a clear majority that defeated the restriction; that is, the lottery machines continued to function in the same manner as they had before the referendum.

In the face of that, I do not know how the Government of New Brunswick would react to the federal government now saying that, because of Senator Lapointe's bill, we are going to take away their right to have those.

**Senator Lapointe:** Put them in the racetracks only.

**Senator Bryden:** I understand what you are saying, but these things are currently in place. People may be addicted to the gambling process, but the provinces are addicted to the money they are making and a number of businesses really do cover their initial overheads out of their cut of that, so some small businesses would be adversely affected.

You say that people will continue to play the game because they want to buy a dream. Well, people are dreaming when they buy tickets in the 6/49 lottery. Do we have the right to say that it is all right for people who have the means to bet everything they have at casinos and race tracks, but that the woman who blew \$500,000 on a video machine does not have the right to do that, although she could have done so at the race track or at a casino?

I always have a concern when we say that we have to look after the exercise of rights or privileges when they are the rights or privileges of people of limited means. They do not have the right to decide whether they blow it all on video gambling or on liquor or whatever it is. Society will control them, as to what they have a right to do, as against then being able to say, "If you are rich enough to afford the first-class gambling addiction, that is okay, even if you spend everything you have." That differentiation concerns me a bit.

We now are at a point where one of the most costly things in our society is the rapidly increasing cost of health care because we are getting older and because we are getting fatter and because our children are getting fatter on trans fats and junk foods, et cetera. Just as you said about the gambling, the people who eat most of the junk food or more junk food than normal tend to be the poor people, because if they have a buck, it is easy to spend it on the cheaper foods and the fast foods.

**Le sénateur Joyal:** Et la question était claire?

**Le sénateur Bryden:** Oui, elle était claire. Nous n'avons pas eu besoin d'une loi sur la clarté.

**Le sénateur Smith:** Et la majorité, était-elle claire?

**Le sénateur Bryden:** Je ne crois pas qu'elle ait été énorme, mais elle était suffisamment claire chez ceux qui rejetaient la restriction; autrement dit, après le référendum, rien n'a changé dans l'utilisation des appareils de loterie.

À la lumière de ce résultat, je me demande comment réagirait le Nouveau-Brunswick si le gouvernement fédéral décidait à son tour, grâce au projet de loi du sénateur Lapointe, de lui retirer le droit d'exploiter les machines de la façon dont elle le fait.

**Le sénateur Lapointe:** Il suffirait de les limiter aux hippodromes.

**Le sénateur Bryden:** Je comprends, mais les appareils sont déjà installés. Je veux bien que des gens soient devenus accoutumés aux jeux, mais les provinces sont, elles aussi, accoutumées à l'argent que leur procurent ces machines, et les entreprises sont nombreuses à amortir leurs frais généraux grâce à la ristourne que leur procure la présence des machines; vous comprenez que les petites entreprises pourraient être lésées par leur disparition.

Vous affirmez quant à vous que les gens continueront à jouer parce qu'ils espèrent s'acheter un rêve. Les gens rêvent toujours lorsqu'ils achètent des billets de la 6/49? Avons-nous le droit de dire que les gens peuvent impunément gager tous leurs biens parce qu'ils jouent dans un casino et dans un hippodrome? Pourquoi jugerions-nous répréhensible le fait de perdre 500 000 \$ avec un appareil de loterie vidéo qui se trouve chez un dépanneur, alors qu'il est possible de le faire impunément dans un hippodrome ou dans un casino?

Il y a une chose qui m'embête quand on parle de circonscrire les droits ou les privilèges, c'est qu'à chaque fois il s'agit des droits et des privilèges de ceux qui ont peu de moyens. On veut leur enlever le droit de décider par eux-mêmes s'ils vont perdre tout leur argent en jouant à la loterie vidéo, ou en s'achetant de la boisson, peu importe comment. La société veut les contrôler et veut décider pour eux ce qu'ils ont le droit de faire, alors que s'ils étaient assez riches pour se permettre l'accoutumance à la loterie première classe, on les laisserait faire, jusqu'à ce qu'ils dépensent leur dernier sou. Cette distinction m'embête un peu.

Notre société en est rendue au point où ce qui lui coûte le plus cher, ce sont les soins de santé qui augmentent à cause du vieillissement de la population et à cause de sa tendance à l'obésité, et parce que nos enfants grossissent à leur tour en ingurgitant des aliments vides et des acides gras trans. Tout comme le jeu, ceux qui ont tendance à manger surtout des aliments vides ou à en manger plus que la normale, ce sont souvent de pauvres gens, car le peu d'argent qu'ils ont sert surtout à acheter les aliments moins coûteux et la bouffe-minute.



Do we have a right to discriminate on this basis? We discriminate because we do not want the poor people spending their money on gambling instead of good food and feeding their children well, but it is okay if that happens at a certain level of education or a certain level of richness.

[Translation]

**Senator Lapointe:** Thank you for your presentation, Senator Bryden. You must understand that I am not suggesting prohibition. When you say that the wealthy go the casino, you are wrong. Buses pick up people from everywhere to bring them to the casino. There is a system where buses leave from certain poor districts, without charging any money, to bring the people to the racetrack. More and more people are going to the racetracks, but not to play the horses, they go to use the slot machines and VLTs.

Did you know that the Montreal Casino brings in senior citizens, the elderly, and for \$10 these people can see a show, they are served wine and cheese, and once the show is over, they are given \$20 in tokens in order to play, to get them used to playing, because these are vulnerable people. I do not think that has anything to do with the whole issue of junk food for the poor and three-inch steak for the rich.

Right now, we want to help the small folks who are hooked on these machines. You come from New Brunswick, I do not know where you found your most recent figures. I talked to about 40 people and I was told that this issue had been the subject of a referendum and that the results had been tight — about 51 to 49. I was told that if the referendum were to be held again today, it would be defeated hands down. So the collective consciousness of New Brunswickers has decided that this was a bad thing, not a good thing, and that the revenue generated by this activity was anywhere from three to five times less than the amount of money spent on correctional services, health care, shortfalls due to absenteeism, suicides, et cetera.

We are not asking for an outright ban on these machines, we could open up a centre where these machines could be located and the government would run the centre. Personally, I have a great deal of difficulty understanding third parties who line their pockets at the expense of people who are suffering, Senator Bryden.

[English]

**Senator Jaffer:** Senator, I commend you for all the work you have done on this issue. We will hear from the legal people. I would hope that the horse has not already left the barn and that we can do something to support you.

I have two short questions of you. You were talking about these machines being located in the poorer areas. Is this your observation, or do you have some research on it?

**Senator Lapointe:** We have research on it.

Mais avons-nous le droit d'exercer de la discrimination à leur égard pour cette seule raison? Nous le faisons parce que, à notre avis, les pauvres ne devraient pas dépenser leur argent au jeu mais plutôt à acheter des aliments sains pour nourrir convenablement leurs enfants; mais nous ne dirons rien si ce sont des gens relativement instruits ou relativement riches qui le font!

[Français]

**Le sénateur Lapointe:** Merci de votre exposé, sénateur Bryden. Il faut comprendre que ce n'est pas la prohibition que je propose. Quand vous me dites que ce sont les gens riches qui vont au casino, c'est faux. Des autobus vont chercher les gens partout pour les amener au casino. Un système existe, par lequel des autobus partent de certains quartiers défavorisés, sans charger un sou, pour emmener les gens aux champs de course. De plus en plus de monde va aux champs de courses, mais ce n'est pas pour les courses, c'est pour les machines à sous et les loteries vidéo.

Saviez-vous que, au Casino de Montréal, on amène des gens de «l'âge d'or», des aînés; moyennant 10 \$ ils ont droit à un spectacle, avec vin, fromage, et quand le spectacle est terminé, on leur donne 20\$ de jetons pour aller jouer, pour les habituer à jouer, parce que ce sont des gens vulnérables. Je ne crois pas que cela ait un rapport avec la question du «junk-food» pour les pauvres et des steaks de trois pouces d'épaisseur pour les riches.

Actuellement, nous voulons venir en aide aux petites gens qui souffrent d'être «accros» à ces machines. Vous êtes du Nouveau-Brunswick, je ne sais pas où vous êtes allés chercher vos derniers chiffres. Pour ma part je me suis adressé à une quarantaine de personnes; on m'a informé que cela avait fait l'objet d'un référendum et que le résultat avait été serré — de l'ordre de 51 contre 49 p.100. On m'a dit que si on refaisait le référendum aujourd'hui, il serait battu à plate couture. Donc, la conscience collective des gens au Nouveau-Brunswick a décidé que c'était un mal et non un bien, et que les revenus tirés de cette activité étaient de trois à cinq fois moindre que les sommes dépensées ensuite en frais de pénitencier, de santé, en manque à gagner dû à l'absentéisme, aux suicides, et cetera.

L'idée n'est pas de prohiber ces appareils, on peut ouvrir un centre où on va mettre des machines et ce sera le gouvernement qui opérera ce centre. Quant à moi, les intermédiaires qui s'enrichissent aux dépens des gens qui crèvent, j'ai beaucoup de difficulté à comprendre cela, sénateur Bryden.

[Traduction]

**Le sénateur Jaffer:** Sénateur, je vous félicite de tous les efforts que vous avez déployés à propos de cette question. Des juristes viendront également témoigner. Toutefois, j'espère qu'il n'est pas trop tard et que nous pouvons encore vous aider.

J'ai deux brèves questions à vous poser. Vous dites que ces machines étaient souvent installées dans les régions les plus pauvres. L'avez-vous observé vous-même, ou y a-t-il eu de la recherche là-dessus?

**Le sénateur Lapointe:** On a fait de la recherche là-dessus.

**Senator Jaffer:** Will you provide us with that research, please?

My second question is have you done any research on the social costs that the provinces suffer by having these gambling devices?

**Senator Lapointe:** We have not, but some specialist researchers have looked into this. The social cost is from three to five times the amount these facilities bring in. The problem is that the lotto and VLTs bring money in right away, but they do not see the costs until right away.

[Translation]

This will not decline, it will increase.

**The Chairman:** Thank you Senator Lapointe, that was very interesting. I would also like to thank Mr. Pascal Charron.

We must now sit in camera to discuss the future business of the committee.

The committee continued in camera.

OTTAWA, Thursday, February 19, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-6, to amend the Criminal Code (lottery schemes), met this day at 10:55 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Our agenda today is Bill S-6, an act to amend the Criminal Code with respect to lottery schemes. We will resume the study initiated yesterday with the testimony of the sponsor, Senator Lapointe.

We are fortunate to have with us today the assistance of two experts in the field of youth gambling, both psychologists from McGill University, who run the International Centre for Youth Gambling Problems and High-Risk Behaviours.

Honourable senators, I ask you to welcome this morning Professor Jeffrey Derevensky and Professor Rina Gupta. Welcome.

I will now invite you to make an opening comment to the committee, and that will be followed by questions from senators.

**Professor Jeffrey Derevensky, McGill University:** It is a pleasure to share with you some of our expertise and knowledge in gambling in general, and youth gambling in particular.

**Le sénateur Jaffer:** Pourriez-vous nous en communiquer les résultats?

Deuxièmement, vous êtes-vous demandé combien il en coûtait, d'un point de vue social, aux provinces d'avoir disséminé sur leurs territoires ces appareils de loterie?

**Le sénateur Lapointe:** Non, mais certains chercheurs et spécialistes se sont penchés sur cette dimension. Le coût social que cela représente pour la province est de trois à cinq fois les sommes que rapportent ces machines. La difficulté vient de ce que les loteries et l'appareil de loterie vidéo rapportent instantanément, alors que les coûts sociaux n'apparaissent que plus tard.

[Français]

Cela ne diminuera pas, cela ira en augmentant.

**Le président:** Je vous remercie sénateur Lapointe, c'était très intéressant, je remercie également M. Pascal Charron.

Nous devons siéger à huis clos pour les travaux futurs du comité. Merci.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

OTTAWA, le jeudi 19 février 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel (loteries), se réunit aujourd'hui à 10 h 55 pour étudier ce projet de loi.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Notre ordre du jour porte sur le projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel (loteries). Nous reprenons l'étude amorcée hier avec le témoignage du parrain du projet de loi, le sénateur Lapointe.

Nous avons aujourd'hui la chance de recevoir l'aide de deux experts du domaine des jeux de hasard et des jeunes; ils sont tous deux psychologues à l'Université McGill, dont relève le Centre international d'étude sur le jeu et les comportements à risque chez les jeunes.

Honorables sénateurs, je vous demande d'accueillir le professeur Jeffrey Derevensky et la professeure Rina Gupta. Bienvenue.

Je vous invite à présenter des remarques préliminaires au comité, puis nous passerons aux questions des sénateurs.

**M. Jeffrey Derevensky, professeur, Université McGill:** Nous sommes heureux de venir vous faire part de notre expérience et de nos connaissances sur les jeux de hasard en général, et sur les jeux de hasard et les jeunes en particulier.



At McGill, to give you an overview, Ms. Gupta and I have been working for the last 12 or 13 years trying to understand why certain individuals are at high risk for developing problems. This has led us into a variety of research and prevention studies, and, in fact, we also run a treatment centre at our university.

In prefacing the information on video lottery terminals, or VLTs, in particular, and with respect to the bill, I would suggest to this officious body that one thing missing is a national commission to study gambling in Canada in general. Both Ms. Gupta and I have been actively involved in a number of national commissions in other countries, and we would like to suggest that the senators seriously consider trying to establish a national committee to study all forms of gambling in this country, in addition to VLT playing.

As an overarching comment, what we know is that the percentage of individuals with severe gambling problems in Canada, as well as in other parts of North America and Europe, generally tend to run between 1 per cent and 3 per cent of all adults. A number of studies that we have done at our centre, and that have been replicated in other parts of the world, seem to suggest that adolescents, as a group, are also very high risk for developing gambling problems. In fact, we find that between 4 per cent and 8 per cent of adolescents are at high risk for developing gambling and gambling-related problems. Those problems are accompanied by delinquency behaviours, mental health, physical health, social and emotional problems, as well as academic problems. In our Ms. Gupta and I submitted, we tried to articulate what some of those problems are, and what the research has told us.

We also know, though, that problem gambling affects between five and seven other people directly, as a conservative measure. If a husband or a wife has a gambling problem, it will certainly impact upon their family members, their employers, their peers and their friends, as well as the larger social system. Although the numbers are relatively small, when you start multiplying those directly affected, including those indirectly affected, we see a large number of individuals being seriously affected by severe gambling problems in our society.

There is also speculation that the highest risk group for gambling problems are those individuals who are between 18 and 25 years of age. We now have an entire generation of youth who have grown up in a society in which gambling is not only legal, but supported by our provinces, endorsed by our provinces and, in fact, the revenues generated are going to our provinces. We have moved from having gambling viewed as a sinful activity to a much more commonplace social form of entertainment within our society.

We also know that individuals with gambling problems are engaging in all forms of activities. While some may have a desire to be casino players or blackjack players, we also know that many of them will be involved in a variety of different activities. One of

Pour brosser un tableau général, à McGill, Mme Gupta et moi-même travaillons depuis 12 ou 13 ans à essayer de comprendre pourquoi certains individus présentent un risque élevé de développer une dépendance au jeu. Nous avons effectué diverses recherches et études sur la prévention et nous dirigeons aussi un centre de traitement qui relève de l'université.

Avant de vous entretenir des appareils de loterie vidéo, dans le contexte du projet de loi, je précise pour le comité que ce qui fait défaut, c'est une commission nationale qui serait chargée d'étudier les jeux de hasard au Canada. Mme Gupta et moi-même collaborons activement avec des commissions nationales étrangères, et nous aimerions demander aux sénateurs d'envisager la création d'un comité national qui étudierait toutes les formes de jeux de hasard au pays, en plus des appareils de loterie vidéo.

De manière très générale, nous savons que le taux des individus qui ont une dépendance grave au jeu au Canada, ailleurs en Amérique du Nord et en Europe, se situe entre 1 et 3 p. 100 de tous les adultes. Des études effectuées au Centre et qui ont été reprises dans d'autres parties du monde laissent croire que le groupe des adolescents présente aussi un risque élevé de développer une dépendance au jeu et des problèmes connexes. De fait, nous constatons qu'entre 4 et 8 p. 100 des adolescents présentent un risque très élevé de développer une dépendance au jeu. Cette dépendance s'accompagne de comportements délinquants, de troubles mentaux et physiques, de problèmes sociaux et émotifs, ainsi que de difficultés scolaires. Dans notre exposé, Mme Gupta et moi-même avons tenté de décrire certains de ces problèmes ainsi que les résultats de la recherche.

Nous savons aussi que la dépendance au jeu a des conséquences directes sur au moins à cinq à sept autres personnes. Si un conjoint souffre d'une dépendance au jeu, ce problème aura certainement des répercussions sur les membres de la famille, l'employeur, les pairs et les amis, ainsi que sur le réseau social de cet individu. Bien que les chiffres soient relativement modestes, quand on commence à inclure les personnes touchées directement et indirectement, on constate que dans la société, un grand nombre d'individus sont gravement touchés par les problèmes aigus de dépendance au jeu.

Certains prétendent que le groupe le plus vulnérable à la dépendance au jeu est celui des 18 à 25 ans. Nous avons toute une génération de jeunes qui ont grandi dans une société où le jeu n'est pas seulement légal, mais où il est approuvé par nos provinces, encouragé par elles et, en fait, où les provinces récoltent les revenus qu'il génère. Le jeu, qui était autrefois considéré comme une activité répréhensible, est devenu une forme très répandue de divertissement dans notre société.

Nous savons aussi que les individus qui ont une dépendance au jeu se livrent à toutes sortes d'agissements. Si certains préfèrent jouer au casino, jouer au vingt et un, nous savons que beaucoup d'entre eux se livrent à une foule d'activités différentes. Un de nos

the clients that we had at the university, who had a severe casino problem, became a VLT problem player once we kept him out of the casinos.

We know, too, that from a regulatory framework, pathological gamblers engage in a multitude of different games, some of which are government regulated, some of which are informal amongst themselves — so they may wager sports among themselves; and, some of them are illegal forms of gambling through bookmakers or Internet gambling.

We also know that there is a progression at play. It is not what psychologists refer to as a “single trial learning.” You do not walk into a casino or play a VLT machine for the first time and become a pathological gambler. We know that there is a progression. Unfortunately, one of the concerns that we have about VLT playing is that progression is highly escalated and much quicker than in other forms of gambling.

The video lottery terminals, or electronic gaming machines, appear to be highly problematic as a result of their structural characteristics. For example, these machines have high payout rates so that one is reinforced frequently on these games. They operate on what psychologists call “variable ratio schedules.” You do not lose all your money at once; you win some and lose some. That, from a psychological perspective, keeps individuals engaged in these behaviours for a longer period of time.

There is a perceived illusion of control on these machines. One of the concerns that Ms. Gupta and I have from our research is that many of these games are now using video game technology. They are using electronic screens. We know that an entire generation of youth has been engaged in video game playing or has been playing these types of games on the computer. We are concerned not only with the current rates of pathological gambling in our society; we are also very much concerned with future rates of pathological gambling.

An interesting dilemma has plagued the field in recent years. Given that adolescents have a higher rate of pathological gambling than adults, there is a concern that we are perhaps overestimating that as youth mature they will somehow stop gambling themselves. Our concern is that we will not know the answer to that for another 10 to 15 years. We are playing a very difficult social experiment today with our youth since we do not know what the final outcome will be in 10 to 15 years.

We also know that VLT machines are highly addictive. They have appealing light, colour and sound. They use multiple games on these machines, which enable an individual to consistently play on and off.

We believe that our government, as a regulator, has a responsibility to balance the enormous revenues generated from VLT machines against a duty of care. Our concern is that in Canada in particular, in those provinces that regulate themselves, there is no arm's-length distance between the regulatory bodies

clients à l'université, qui était un habitué des casinos, est devenu un obsédé des appareils de loterie vidéo après avoir cessé de fréquenter le casino.

Sur le plan légal, nous savons aussi que les joueurs pathologiques jouent à une multitude de jeux, dont certains sont régis par l'État, d'autres sont des jeux informels qu'ils jouent entre eux — ils peuvent parier sur les résultats sportifs, par exemple — et certains sont des jeux de hasard illégaux organisés par des preneurs de paris ou exploités dans Internet.

Nous savons qu'il y a une progression dans le jeu. Il ne s'agit pas de ce que les psychologues appellent «l'apprentissage non cumulatif». Vous ne devenez pas un joueur pathologique après être allé une seule fois au casino ou avoir utilisé une fois un appareil de loterie vidéo. Nous savons qu'il y a une progression. Malheureusement, l'une des choses qui nous inquiète, c'est qu'avec les appareils de loterie vidéo, la progression est beaucoup plus rapide qu'avec les autres formes de jeu.

Les appareils de loterie vidéo, ou machines de jeux électroniques, semblent être très problématiques en raison de leurs caractéristiques fondamentales. Ainsi, ces appareils présentent un taux de gain assez élevé, de sorte que le joueur reçoit un renforcement fréquent. Ils s'appuient sur ce que les psychologues appellent des «programmes à proportion variable». Le joueur ne perd pas tout son argent d'un coup; il en gagne, puis il en perd. Du point de vue psychologique, cette stratégie incite les individus à jouer plus longtemps.

Ces appareils donnent aux joueurs l'illusion de maîtriser la situation. L'une des inquiétudes que Mme Gupta et moi-même avons acquises au fil de notre recherche, est que beaucoup de ces jeux tirent maintenant partie de la technologie des jeux vidéos. Ils font appel à des écrans électroniques. Nous savons qu'une génération entière de jeunes utilise les jeux vidéos ou les a utilisés sur un ordinateur. Nous ne nous préoccupons pas seulement des taux actuels de dépendance au jeu dans notre société, mais aussi de l'ampleur future du problème.

Depuis quelques années, notre domaine est confronté à un dilemme intéressant. Puisque les adolescents présentent un taux plus élevé de dépendance au jeu que les adultes, nous craignons d'avoir surestimé la capacité des jeunes, à mesure qu'ils deviennent adultes, de cesser par eux-mêmes de jouer. Nous croyons qu'il faudra attendre 10 ou 15 ans pour savoir si nos craintes seront fondées. Nous menons ici une expérience sociale très délicate avec nos jeunes, puisque nous n'en connaissons le résultat que dans 10 ou 15 ans.

Nous savons que les appareils de loterie vidéo suscitent une forte dépendance. Leurs effets de lumière, de son et de couleur sont attrayants. Ces appareils proposent des jeux multiples, qui permettent à l'utilisateur de passer d'un jeu à l'autre.

Nous croyons que notre gouvernement, en tant que législateur, a la responsabilité de trouver un compromis entre les énormes revenus produits par les appareils de loterie vidéo et son devoir de diligence. Ce qui nous inquiète, c'est qu'au Canada en particulier, dans les provinces qui se réglementent elles-mêmes, il y a un lien



and the governments that are benefiting from the revenues. We need to try to establish some stronger regulatory bodies.

We also know, with the specifics of this bill, that the local convenience of VLTs makes them very attractive. You do not have to walk very far in any major urban city to find a VLT. They are located at almost every other corner. There is also concern about the advertising of VLTs. In Quebec, for example, there is a serious concern as to whether or not establishments with these VLTs are advertising themselves as mini-casinos.

Our anecdotal data suggests that when asked to choose between a liquor permit and a VLT permit, those Quebec establishments that have both tell us to take the alcohol permit. This is a huge business. In Alberta, gambling revenues from VLTs alone are close to \$1 billion; in Quebec, a similar amount has been generated.

Some national studies have examined attitudes towards VLT use. A 1999 study conducted by Jason Azmier and his group at Canada West Foundation, surveyed randomly 2,200 participants and found that the majority of respondents — 70 per cent — agreed with restricting VLTs to dedicated gambling venues such as casinos and race tracks. With the vast number of VLTs and slot machines in racetracks today, Canada has become notorious in phrasing a new terminology for gambling establishments now called “racinos,” a combination of racetracks and casinos.

There are also regional variances in response to questions showing the popularity of VLTs. The Maritime provinces seem to be most opposed to VLTs, with 62 per cent of individuals in favour of banning them. In British Columbia, 44 per cent of respondents support a ban and in Ontario — where they are the least popular — 37 per cent support a ban on VLTs. Ontario does not have VLTs, per se, in establishments that serve liquor. More women than men agree that VLTs should be banned. Older males were more against VLT playing than younger males between the ages of 18 to 35.

As a centre at McGill University, we are extremely concerned about the proliferation of gambling in Canada and, in particular, VLT playing. Ms. Gupta can elaborate more on some of our research in which we are finding that, despite legal prohibitions for underage youth playing VLTs, they seem to have little difficulty accessing these machines and engaging in this type of behaviour.

**The Chairman:** Ms. Gupta, did you have anything to add before questions?

**Ms. Gupta:** No.

de dépendance entre les organismes de réglementation et ceux qui perçoivent les revenus. Nous devons nous efforcer de créer des organismes de réglementation plus indépendants.

Dans le contexte de ce projet de loi, nous savons que le fait que les appareils de loterie vidéo soient accessibles partout les rend très attrayants. Dans une grande ville, il n'est pas nécessaire d'aller bien loin pour trouver un appareil de loterie vidéo. Il y en a presque partout. La publicité relative aux appareils de loterie vidéo est aussi préoccupante. Ainsi, au Québec, on se demande avec beaucoup d'inquiétude si les établissements qui possèdent de tels appareils ne se présentent pas eux-mêmes comme des mini-casinos.

Nos données empiriques montrent que s'ils avaient le choix entre un permis d'alcool et un permis d'appareil de loterie vidéo, les établissements québécois qui ont les deux renonceraient à leur permis d'alcool. C'est un commerce très lucratif. En Alberta, les revenus tirés des appareils de loterie vidéo avoisinent le milliard de dollars; au Québec, ces revenus sont semblables.

Certaines études nationales ont porté sur les attitudes à l'égard des appareils de loterie vidéo. Dans le cadre d'une étude menée en 1999, Jason Azmier et son groupe de la Canada West Foundation ont interrogé un échantillon aléatoire de 2 200 participants et ils ont constaté que la majorité des répondants — 70 p. 100 — étaient d'accord pour que les appareils de loterie vidéo ne soient permis que dans les établissements de jeu comme les casinos et les hippodromes. Compte tenu du grand nombre d'appareils de loterie vidéo et de machines à sous que l'on trouve dans les hippodromes aujourd'hui, le Canada est réputé pour avoir créé un néologisme désignant les établissements de jeu appelés en anglais «racinos», un amalgame de «racetrack» et de «casino».

On note des écarts régionaux dans les réponses aux questions sur la popularité des appareils de loterie vidéo. C'est dans les provinces maritimes que l'on constate la plus forte opposition à ces appareils, puisque 62 p. 100 des répondants sont en faveur de leur interdiction. En Colombie-Britannique, 44 p. 100 des répondants appuient l'interdiction et en Ontario, où ils sont le moins populaires, 37 p. 100 des répondants appuient leur interdiction. En Ontario, il n'y a pas d'appareil de loterie vidéo dans les établissements qui servent de l'alcool. Plus de femmes que d'hommes croient que ces appareils devraient être interdits. Il y a plus d'hommes d'âge mûr qui sont opposés à leur utilisation que de jeunes hommes appartenant au groupe des 18 à 35 ans.

Au Centre, à l'Université McGill, nous sommes extrêmement inquiets de la prolifération des jeux de hasard au Canada et, en particulier, des appareils de loterie vidéo. Mme Gupta peut vous donner plus de détails sur nos travaux, qui ont permis de constater que, malgré l'interdiction aux mineurs d'utiliser les appareils de loterie vidéo, il semble très facile d'avoir accès à ces appareils et de s'en servir.

**Le président:** Madame Gupta, voulez-vous ajouter quelque chose avant la période de questions?

**Mme Gupta:** Non.

**The Chairman:** Before going to Senator Beaudoin, I have a question for you, Mr. Derevensky. You indicated that in Quebec, there is approximately \$1 billion each year in revenue from VLTs. Do you know where the proceeds of that go and how much, if any of it, goes to education on gambling addiction and rehabilitation of people addicted to gambling?

**Mr. Derevensky:** In general, in Quebec, 100 per cent of all the revenues go back to the government. The funds are not earmarked for anything else. However, Lotto Quebec, the government organization that runs all of gambling in the province — lotteries, VLTs and casinos — now puts in \$20 million to the provincial government, to the Minister of Health and Social Services for specific use for research treatment and prevention of gambling problems. This is relatively new. While \$20 million seems like a great amount, the net revenues for all gambling in the province of Quebec last year totalled \$1.3 billion. A relatively small proportion of money is being put back into our system right now.

**The Chairman:** Just a clarification: Is the \$1.3 billion all gambling and not just VLTs?

**Mr. Derevensky:** Yes. That is correct.

**Senator Beaudoin:** I would like to address the question that was raised yesterday in respect of division of powers. Gambling is a crime as provided for in the code, and the criminal law is generously interpreted. There is no doubt about that. The provinces are involved to a certain extent, but the fact is that even if the provinces are involved, the articles of the Criminal Code are referring to exemptions, et cetera. I think that the division of powers between Ottawa and the provinces is respected. However, there is a collaboration or interprovincial relationship between Ottawa and the provinces. Everything is part of the crime as it is envisaged in the Criminal Code and the exemptions of course.

We raised that point yesterday. Senator Lapointe does not object to gambling in casinos and some other places; he objects to gambling in the bars. He wants to get rid of that. It is a question of location.

The fact is, however, that the section of the Criminal Code that is involved is drafted in such a manner that the location becomes part of the crime.

**Mr. Derevensky:** That is more of a legal question than a question for a psychologist. However, having said that, our interpretation of the proposed bill is that gambling would be relegated to establishments that are primarily designed for gambling. We are concerned that many of the current existing places where you would find VLTs may now elect to say that they are now gambling establishments and they will remove all the other services that they provide, since the vast amount of money that they make is, in fact, relegated to the gambling.

**Le président:** Avant de donner la parole au sénateur Beaudoin, j'aimerais vous poser une question, monsieur Derevensky. Vous avez dit qu'au Québec, les revenus annuels des appareils de loterie vidéo sont d'environ 1 milliard de dollars. Savez-vous où va cet argent et quelle en est la proportion, le cas échéant, qui est consacrée à informer la population sur la dépendance au jeu et à traiter les personnes qui ont une dépendance?

**M. Derevensky:** En général, au Québec, la totalité des revenus va à l'État. Les fonds ne sont pas réservés à un usage particulier. Toutefois, Loto Québec, l'organisme gouvernemental qui gère toutes les activités de jeu au Québec — loteries, appareils de loterie vidéo et casinos — réserve maintenant 20 millions de dollars au gouvernement provincial, au ministère de la Santé et des Services sociaux, pour la recherche sur les traitements et pour la prévention de la dépendance au jeu. C'est relativement nouveau. Vingt millions de dollars semblent une somme importante, mais les revenus nets tirés de tous les jeux de hasard au Québec atteignaient 1,3 milliard de dollars l'an dernier. Une proportion relativement modeste de cet argent est maintenant réinjectée dans le système.

**Le président:** J'aimerais obtenir une précision: le montant de 1,3 milliard de dollars représente tous les jeux de hasard, pas seulement les appareils de loterie vidéo?

**M. Derevensky:** Oui. C'est exact.

**Le sénateur Beaudoin:** Je voudrais revenir à la question qui a été posée hier à propos de la répartition des pouvoirs. En vertu du Code, il est criminel de se livrer à des jeux de hasard, et le droit pénal est interprété de manière très souple. Cela ne fait aucun doute. Les provinces sont en cause jusqu'à un certain point, mais le fait est que malgré cela, les articles du Code criminel prévoient des exemptions, entre autres. Je crois que le partage des compétences entre Ottawa et les provinces est respecté. Toutefois, il existe une collaboration, ou un lien interprovincial, entre Ottawa et les provinces. Tout est inclus dans la définition d'un crime que contient le Code criminel, y compris les exemptions.

Nous avons soulevé cette question hier. Le sénateur Lapointe ne s'oppose pas au jeu dans les casinos et dans certains autres endroits; il s'oppose au jeu dans les bars. Il veut éliminer cela. C'est une question d'endroit.

Toutefois, le fait est que l'article du Code criminel qui est en cause est rédigé de manière telle que l'endroit est maintenant visé par les dispositions pénales.

**M. Derevensky:** Cette question relève davantage des juristes que des psychologues. Mais, cela dit, notre interprétation du projet de loi est que le jeu serait cantonné à des établissements principalement consacrés au jeu. Nous craignons que beaucoup des endroits où vous pouvez maintenant trouver des appareils de loterie vidéo choisissent alors de devenir des établissements de jeu et suppriment tous leurs autres services, puisque la majorité de leurs recettes proviennent du jeu.



We do believe, personally, that the federal government needs to take a much stronger stance in controlling and/or regulating gambling in general in this country. However, it would be more appropriate for legal scholars to determine whether or not it falls within provincial or federal jurisdictions.

**Senator Beaudoin:** Some of us here raised the point of discrimination. The rich will go to casinos and do everything they want. Those who are not as rich go to the bars and they spend their money there, but they have less money. I do not think there is discrimination in the way the Charter of Rights and Freedoms, for example, would be involved in this. I cannot say that.

**Ms. Gupta:** Our concern is that people should not have such ready access to electronic gaming machines — particularly to the point where they may end up gambling when they had no intentions of doing so because they end up being in a location, or passing by a location, that is advertising the service of these machines.

We find that a lot of people start developing gambling problems by mistake. They were in a bar waiting for a friend, or they were walking down the street and saw a poster inviting them in, and they end up finding something that they would not originally have started gambling on. There is a very large opportunity in areas where the VLT machines are in the bars.

The second problem is that for those people who do have a gambling problem, or who are gambling quite a bit on these machines and have a desire to cut back and not gamble any more, it is so difficult for them to do that because of the proliferation of the machines everywhere around them. When we treat adolescents or young adults at our centre at McGill University, one of the things they ask is, “How do I stop gambling when every time I turn my head I either know that there is a machine in that bar, or there is something really pulling me in because there is a machine in that bar?” It is not something they can erase from their environment. A lot of them want to lock themselves in their homes and not step outside — thus the need, sometimes, for in-patient treatment centres.

It seems to be everywhere. In our province, and in provinces where they are permitted to be in bars, the machines are absolutely visible. The other day I was driving to work and I saw children waiting for a school bus right in front of a bar that had a poster for VLT machines. They were actually looking at the poster, obviously not knowing what it was. However, it is so incredibly visible.

**Mr. Derevensky:** It is also a point to note that, in a recent study that was done in the province of Alberta, 61 per cent of problem gamblers and 45 per cent of those with moderate problems had problems very specific to VLT playing. In a similar study, among 3,100 individuals seeking treatment in the province of Ontario in the past year, 67 per cent had VLT problems.

Quant à nous, nous croyons que le gouvernement fédéral doit réglementer le jeu de manière beaucoup plus stricte au Canada. Toutefois, il semble indiqué que ce soient les légistes qui déterminent si cette responsabilité est de compétence provinciale ou fédérale.

**Le sénateur Beaudoin:** Certains d'entre nous ont soulevé la question de la discrimination. Les riches iront au casino et feront tout ce qu'ils veulent. Ceux qui ne sont pas riches vont dans les bars et ils y dépensent leur argent, mais ils ont moins d'argent. Je ne pense pas qu'il y ait discrimination dans la façon dont la Charte des droits et libertés, à titre d'exemple, serait appliquée ici. Je ne sais pas.

**Mme Gupta:** Ce qui nous préoccupe, c'est qu'il ne devrait pas être si facile d'avoir accès aux appareils de jeux électroniques — au point où des gens se retrouvent en train de jouer alors qu'ils n'en avaient pas l'intention, simplement parce qu'ils sont ou qu'ils passent à un endroit qui annonce la présence de tels appareils.

Nous constatons que beaucoup d'individus deviennent dépendants au jeu de manière fortuite. Ils sont dans un bar à attendre un ami, ou ils marchent dans la rue et voient une affiche les invitant à entrer, et ils trouvent un jeu qu'ils n'avaient jamais eu l'intention d'utiliser. Ce scénario est très fréquent dans les régions où on trouve des appareils de loterie vidéo dans les bars.

Le deuxième problème est que, pour les gens qui ont une dépendance au jeu, ou ceux qui jouent beaucoup avec ces appareils et qui souhaitent réduire cette activité ou y mettre fin, il est très difficile de le faire à cause de la prolifération de ces appareils autour d'eux. Les adolescents et les jeunes adultes que nous traitons à notre centre de l'Université McGill nous demandent notamment: «Comment puis-je cesser de jouer alors que partout où je regarde, je sais qu'il y a un appareil dans tel bar, ou que quelque chose m'attire irrésistiblement parce qu'il y a un appareil dans tel autre bar?» C'est quelque chose qu'ils ne peuvent pas éliminer de leur environnement. Beaucoup d'entre eux veulent s'enfermer chez eux et ne pas sortir — d'où la nécessité, parfois, d'hospitaliser les patients dans un centre de traitement.

Il semble y avoir des appareils de loterie vidéo partout. Dans notre province, et dans les provinces où il peut y en avoir dans les bars, ces appareils sont très visibles. L'autre jour, je me rendais travailler en voiture et j'ai vu des enfants qui attendaient l'autobus scolaire juste en face d'un bar où une affiche annonçait des appareils de loterie vidéo. Les enfants regardaient l'affiche, ne sachant évidemment pas de quoi il s'agissait. Toutefois, c'est vraiment très visible.

**M. Derevensky:** J'aimerais aussi souligner qu'une étude récente menée en Alberta a permis de constater que 61 p. 100 des joueurs pathologiques et 45 p. 100 de ceux qui avaient un problème modéré présentaient une dépendance particulière aux appareils de loterie vidéo. Une étude semblable a permis de constater que parmi 3 100 individus qui ont demandé à être traités en Ontario au cours de la dernière année, 67 p. 100 avaient une dépendance aux appareils de loterie vidéo.

While you do not necessarily have to have a VLT problem exclusively to be a problematic gambler, it certainly seems that a large percentage of revenues are being generated from problem gamblers playing VLTs, and those individuals who are seeking treatment or who are having severe problems tend to have a problem with VLTs.

I would like to concur with Ms. Gupta in that the easy accessibility makes it very opportune for individuals who have gambling problems to walk in for five minutes and spend the rest of their day there.

**Senator Joyal:** Mr. Derevensky and Ms. Gupta, I read in your brief that you are from the International Centre for Youth Gambling Problems and High-Risk Behaviours. Could you tell us more about your professional background, and to which faculty specifically in McGill you are attached? We did not get biographical notes of our witnesses. It would be helpful for the record because, as you know, we are being printed and many people will read what we are discussing today. Perhaps you could start with that.

**Ms. Gupta:** Certainly. I am a child psychologist — a clinical psychologist within the province of Quebec. I am employed at the University of McGill in the Faculty of Education and the Department of Educational and Counselling Psychology.

Mr. Derevensky is employed in the same department. Together, through joint research that started in 1993-94, we built up enough funding and revenues to establish a centre at McGill to specifically address the issue of gambling, and youth gambling in particular.

**Mr. Derevensky:** I also hold employment in the department of psychiatry at McGill. Our affiliation with education tends to be more from where my salary is actually generated, but we have done a lot of work in the medical field, in psychiatry. We are doing joint projects with the Montreal Neurological Institute at McGill and with other places around the world.

We have a very specific mandate within our centre for prevention. We have a prevention team that is developing materials for schools, and we do workshops and training of treatment providers, as well as other prevention people and researchers throughout the world.

**Senator Joyal:** My first question is to try to understand all the implications — first the economic implications and, of course, the social implications. As you explained the social implications, you touched upon some economic implications. Can you tell us, by province, how much income is generated by the VLT machines? Do you have that so that we can know about it?

**Mr. Derevensky:** I do not have the total amounts. I do have the annual per capita gambling expenditures on VLTs by province. British Columbia is \$451 — that is gambling, not VLTs, because they do not have VLTs.

Bien que la dépendance au jeu ne soit pas exclusivement liée aux appareils de loterie vidéo, il semble qu'une forte proportion des revenus provienne de joueurs pathologiques qui utilisent des appareils de loterie vidéo, et que les individus qui demandent de recevoir des traitements ou qui éprouvent de graves difficultés présentent généralement une dépendance à ces appareils.

Je suis d'accord avec Mme Gupta pour dire que la grande accessibilité des appareils fait en sorte qu'il est très facile pour les joueurs pathologiques d'entrer à quelque part pour cinq minutes et d'y passer le reste de la journée.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Derevensky et madame Gupta, je lis dans votre document que vous travaillez au Centre international d'étude pour le jeu et les comportements à risque chez les jeunes. Pourriez-vous me donner des détails sur vos antécédents professionnels et m'indiquer à quelle faculté de l'Université McGill vous êtes rattachés? Nous n'avons pas reçu de notes biographiques sur nos témoins. Il serait utile de consigner cette information au procès-verbal parce que, comme vous le savez, le compte rendu de nos délibérations est publié et beaucoup de gens liront celui de notre réunion d'aujourd'hui. Vous pourriez peut-être commencer par cela.

**Mme Gupta:** Certainement. Je suis pédopsychologue — psychologue clinicienne dans la province du Québec. Je travaille à l'Université McGill, à la faculté d'éducation et au département de la psychologie scolaire et de l'orientation.

M. Derevensky est employé au même département. Grâce à une recherche conjointe que nous avons amorcée en 1993-1994, nous avons accumulé suffisamment de fonds pour créer un centre, à McGill, qui s'intéresse en particulier à la question du jeu, notamment parmi les jeunes.

**M. Derevensky:** Je suis également employé au département de psychiatrie à McGill. Même si nous sommes payés par le ministère de l'Éducation, nous avons fait beaucoup de travail dans le domaine médical, en psychiatrie. Nous menons des projets conjoints avec l'Institut neurologique de Montréal, à McGill, ainsi qu'avec d'autres instances du genre dans le monde entier.

Le mandat de notre centre est très précis et vise la prévention. Nous avons une équipe de prévention qui prépare de la documentation pour les écoles et nous organisons des ateliers et de la formation à l'intention des dispensateurs de traitement, ainsi qu'à celle d'autres spécialistes et chercheurs dans le domaine de la prévention dans le monde entier.

**Le sénateur Joyal:** Pour commencer, j'aimerais essayer de comprendre toutes les répercussions — d'abord les répercussions économiques et, bien sûr, les répercussions sociales. Lorsque vous avez expliqué les répercussions sociales, vous avez abordé la question de certaines répercussions économiques. Pouvez-vous nous indiquer pour chaque province le montant des recettes produites par les ALV? Disposez-vous de ces données?

**M. Derevensky:** Je n'ai pas le total de ces montants. J'ai par contre les dépenses annuelles de jeu per capita liées aux ALV, par province. Pour la Colombie-Britannique, il s'agit de 451 \$ — il s'agit de jeu, non pas d'ALV, puisqu'il n'y en a pas dans cette province.



**Senator Joyal:** All right.

**Mr. Derevensky:** In Alberta, the daily sales per VLT are \$338, and their annual gambling per capita is \$781. In Saskatchewan, the daily sales are \$168, and the annual per capita spending is \$672. In Manitoba, the daily sales are \$112, and the annual per capita gambling is \$612. In Ontario, there are no VLTs; there are only slot machines in racetracks or “racinos,” as they are now called, and the annual per capita gambling is \$527. In the province of Quebec, the daily sales per VLT are \$199. As a point of information, we have in our province 14,200 machines; if you multiply that number by \$200, you will find the annual rates. We have an annual per capita gambling expenditure of \$604.

In New Brunswick, they have daily sales on VLTs of \$110, and annual per capita gambling expenditures of \$435. In Nova Scotia, there are daily sales of \$138, with annual gambling per capita expenditures of \$595. In Prince Edward Island, there is a daily expenditure of \$98 on VLTs, and a per capita gambling expenditure of \$396. In Newfoundland, the daily sales are \$116 on VLTs, and the annual per capita gambling is \$531.

Among all the various provinces — and one must remember that the two larger provinces, Ontario and British Columbia, elected not to have VLTs at the present time at least — the average daily sales per VLT in this country are \$187; the annual per capita gambling spending throughout this country is \$557.

**The Chairman:** I want a clarification. I was confused when you were giving the number for Quebec, when you mentioned the number of machines. I thought you were giving us the per capita daily expenditure. Would that be on all machines, though?

**Mr. Derevensky:** No, that is \$199 per day per machine.

**The Chairman:** Per machine?

**Mr. Derevensky:** Yes.

**The Chairman:** I did not understand that. I do not know if other senators understood.

**Senator Andreychuk:** I have a question about the others. You gave us figures on a per diem basis for B.C., yet that province has no VLTs. Could you go over the figures? You seem to have used a different baseline.

**Mr. Derevensky:** I had indicated in B.C. there are no daily VLTs, but annual per capita gambling in general in B.C. is \$451.

The two provinces I omitted on daily spending on VLTs are Ontario and British Columbia.

**Le sénateur Joyal:** D'accord.

**M. Derevensky:** En Alberta, les ventes quotidiennes par ALV s'élèvent à 338 \$, les dépenses annuelles de jeu per capita étant de 781 \$. En Saskatchewan, les ventes quotidiennes s'élèvent à 168 \$, et les dépenses annuelles per capita à 672 \$. Au Manitoba, les ventes totales s'élèvent à 112 \$ et les dépenses annuelles de jeu per capita à 612 \$. En Ontario, il n'y a pas d'ALV, seulement des machines à sous dans les hippodromes, et les dépenses annuelles de jeu per capita s'élèvent à 527 \$. Dans la province du Québec, les ventes quotidiennes par ALV s'élèvent à 199 \$. À titre d'information, nous avons dans notre province 14 200 appareils; si vous multipliez ce chiffre par 200 \$, vous arrivez aux taux annuels. Nous avons des dépenses annuelles de jeu per capita de 604 \$.

Au Nouveau-Brunswick, les ventes quotidiennes provenant des ALV s'élèvent à 110 \$, et les dépenses annuelles de jeu per capita à 435 \$. En Nouvelle-Écosse, les ventes quotidiennes s'élèvent à 138 \$, les dépenses annuelles de jeu per capita à 595 \$. À l'Île-du-Prince-Édouard, les dépenses quotidiennes s'élèvent à 98 \$ en ce qui concerne les ALV et les dépenses de jeu per capita, à 396 \$. À Terre-Neuve, les ventes totales s'élèvent à 116 \$ pour ce qui est des ALV et les dépenses annuelles de jeu per capita à 531 \$.

Parmi toutes les provinces — et il ne faut pas oublier que les deux plus importantes, soit l'Ontario et la Colombie-Britannique, ont choisi de ne pas avoir d'ALV pour l'instant, à tout le moins — les ventes quotidiennes moyennes par ALV au Canada s'élèvent à 187 \$; les dépenses annuelles de jeu per capita à l'échelle du pays s'élèvent à 557 \$.

**Le président:** J'aimerais une précision. Je n'ai pas bien compris lorsque vous avez donné le chiffre pour le Québec, lorsque vous avez indiqué le nombre d'appareils. Je croyais que vous nous donniez les dépenses quotidiennes per capita. Voulez-vous parler de tous les appareils?

**M. Derevensky:** Non, il s'agit de 199 \$ par jour par appareil.

**Le président:** Par appareil?

**M. Derevensky:** Oui.

**Le président:** Je ne l'avais pas compris et je ne sais pas si d'autres sénateurs l'ont compris.

**Le sénateur Andreychuk:** J'ai une question au sujet des autres. Vous nous avez donné les chiffres quotidiens pour la Colombie-Britannique alors que cette province n'a pas d'ALV. Pourriez-vous revenir sur les chiffres? Vous semblez avoir utilisé des données différentes de référence.

**M. Derevensky:** J'ai indiqué qu'en Colombie-Britannique, il n'y a pas de recettes quotidiennes ALV, mais que les dépenses annuelles de jeu per capita dans cette province s'élèvent en général à 451 dollars.

Les deux provinces dont je n'ai pas parlé pour ce qui est des dépenses quotidiennes ALV sont l'Ontario et la Colombie-Britannique.

**The Chairman:** Let me see if I have it correct now. If we just look at Quebec, for example, you gave us two figures, \$199 per capita.

**Senator Joyal:** Per day, per year.

**Mr. Derevensky:** Per VLT.

**The Chairman:** Per VLT, and \$604 being the gross for all gambling.

**Mr. Derevensky:** That is correct.

**Senator Joyal:** We are trying to understand the phenomenon. I am totally new at trying to understand the scope and the ramifications of this.

Would you have the income that each province gets from those machines? In other words, do you have the number of the machines in each province so that you can multiply the average per capita per day? You mentioned Quebec; yesterday we were told that Quebec draws \$980 million of income from VLTs. I think we were given the figure from Alberta as well. Do you have these figures for the other provinces so that we know exactly the impact on the provincial income of the existence and exploitation of those machines?

**Mr. Derevensky:** I do not have those figures with me, but we certainly could provide those to this committee.

It is important to note, though, that if one removes the VLTs from the revenue stream of a provincial government, it will not come down to zero. If there are no VLTs to play, VLT players will wind up going to a casino and playing a slot machine, which, in many ways, is similar to a VLT. To say that if we remove the VLTs completely from a province we will reduce the revenues by that amount is not accurate.

**Ms. Gupta:** The people who are affected are actually the bar owners, because it is the revenues that they get from owning the machines that will be completely lost to them.

**Senator Joyal:** There is a qualification to your comments. In a province where there is no casino. If you remove the VLTs from any public place, there would be a net loss. The funds would not be reoriented unless people buy more 6/49 tickets and scratching cards and so forth. Then, of course, the revenue might be reoriented. In each and every province, it would not be the same in terms of impact of the lost revenue.

**Ms. Gupta:** My understanding is that the proposal is not to remove the VLTs completely from society; it is to restrict them and limit them to establishments dedicated to gaming. The idea would be to remove them from the bars and to put them in what you would call mini-casinos or established racetracks — areas that are somewhat removed from the day-to-day life of the individual — but not necessarily to remove the machines completely and eliminate the revenues from the provinces.

**Le président:** Voyons si j'ai bien compris. Pour le cas du Québec, par exemple, vous nous avez donné deux chiffres, 199 dollars per capita.

**Le sénateur Joyal:** Par jour, par année.

**M. Derevensky:** Par ALV.

**Le président:** Par ALV, 604 dollars étant le montant brut pour tous les genres de jeux.

**M. Derevensky:** C'est exact.

**Le sénateur Joyal:** Nous essayons de comprendre le phénomène. C'est la première fois que j'essaie d'en comprendre la portée et les ramifications.

Savez-vous combien chaque province gagne à partir de ces appareils? En d'autres termes, connaissez-vous le nombre d'appareils dans chaque province, ce qui vous permettrait de multiplier la moyenne per capita par jour? Vous avez parlé du Québec; hier, on nous a dit que le Québec gagne 980 millions de revenu grâce aux ALV. Je crois que l'on nous a également donné le chiffre pour l'Alberta. Avez-vous de tels chiffres pour les autres provinces afin que nous puissions savoir exactement quel est l'impact de l'existence et de l'exploitation de ces appareils sur le revenu provincial?

**M. Derevensky:** Je n'ai pas ces chiffres ici, mais nous pourrions certainement les transmettre à votre comité.

Il est important de souligner toutefois que si l'on supprime les recettes ALV du revenu d'un gouvernement provincial, elles ne vont pas disparaître. S'il n'y a pas d'ALV, les joueurs ALV vont aller au casino pour jouer aux machines à sous qui, à de nombreux égards, sont semblables aux ALV. Il est donc faux de dire que si nous retirons complètement les ALV d'une province, nous en diminuons proportionnellement les recettes.

**Mme Gupta:** Les personnes qui sont touchées sont en fait les propriétaires de bar, vu qu'ils vont perdre la totalité des recettes générées par les appareils dont ils sont propriétaires.

**Le sénateur Joyal:** Vos observations doivent être nuancées. Dans une province où il n'y a pas de casino, si vous retirez les ALV de tout lieu public, vous vous retrouvez avec une perte nette. Les fonds ne seraient pas déplacés, à moins que les gens n'achètent davantage de billets 6/49, de tickets à gratter, etc. Dans ces conditions, bien sûr, les recettes peuvent se déplacer. Dans chaque province, l'impact de la perte de revenu ne serait pas le même.

**Mme Gupta:** Si je comprends bien, la proposition ne vise pas à retirer complètement les ALV de la société, mais plutôt à en limiter le nombre et à les placer dans les établissements de jeux. Il s'agirait donc de les retirer des bars et de les placer dans ce que l'on appellerait des mini-casinos ou des hippodromes — lieux qui ne font pas vraiment partie de la vie quotidienne — mais pas nécessairement de les supprimer totalement et d'éliminer les recettes des provinces.



**Mr. Derevensky:** I would also like to suggest that we do not have enough research in this field at the current time to accurately predict what would happen if we reduce the number of sites by 50 per cent. Most of the thinking on that is pure conjecture. We do not know.

**Senator Joyal:** It is important for us to know that. We want to know all the consequences of such legislation. I thank you for putting that on the record, because we are looking for numbers that might not be available.

My other question in respect of income relates to the bar owner. Do you have any figures of the amount of money that is generated in the market level — not in the provincial government — as a result of the presence and rental revenues of the VLT in those businesses? Do you have any numbers on that? Are there any numbers on that?

**Mr. Derevensky:** If I understand your question accurately, you are asking if the VLTs were removed, besides the VLT revenues, what impact would it have on their business? Is that the question?

**Senator Joyal:** Yes, exactly.

**Mr. Derevensky:** There are no records to indicate that.

The problem with some of the VLTs is that although each province has set up regulations setting out the maximum number of machines allowable in a particular establishment, these regulations have been bent. The original law in Quebec was that for every liquor licence one had, you can have a maximum of five machines. People have circumvented that by building two or three bars within the same establishment and saying, “we have three liquor licences, we will multiply that by three and therefore we are allowed 15 machines.” The two other bars are never open, but now they have 15 machines generating a vast amount of income.

**Senator Joyal:** For the record, I would like to know how many VLT machines there are in total among the eight Canadian provinces we have been discussing. Do you have that?

**Mr. Derevensky:** Sorry, I do not have that information, although it is attainable. I could provide the committee with that information.

**Senator Joyal:** My other question is about the location of the VLTs. You touched on that by stating that the youth population has easy access to VLTs. I was led to understand yesterday, from the testimonies, that the VLTs are available only in bars. Of course, in bars you have to be 18 years and older. Could you explain the risk to that segment of the population, vis-à-vis the visibility of VLTs, that you feel is more vulnerable to the attraction of the game.

**Ms. Gupta:** You are accurate in the sense that VLTs are located in areas of establishments restricted to 18 years and over. Not only are they placed in bars but they are also placed in restaurant bars where the bar is separate from the restaurant area. Sometimes a child eating in a restaurant has clear visibility of a

**M. Derevensky:** J'aimerais également indiquer que la recherche n'est pas suffisante dans ce domaine pour l'instant et qu'elle ne permet donc pas de prévoir précisément ce qui se passerait si l'on diminuait de moitié le nombre de tels lieux. On ne peut que se lancer dans des hypothèses, on ne le sait pas.

**Le sénateur Joyal:** Il est important pour nous de le savoir. Nous voulons connaître toutes les conséquences d'un tel projet de loi. Je vous remercie de l'indiquer aux fins du compte-rendu, car nous recherchons des chiffres qui risquent de ne pas être disponibles.

Mon autre question relative au revenu vise le propriétaire de bar. Avez-vous des chiffres sur le montant d'argent produit sur le marché — et non pas au gouvernement provincial — par suite de l'existence et des recettes de location des ALV dans ces entreprises? Avez-vous des chiffres à ce sujet? Y en a-t-il?

**M. Derevensky:** Si je comprends bien, si les ALV étaient supprimés, vous voulez savoir quel en serait l'impact sur leur entreprise, mis à part les recettes ALV. Est-ce bien là le sens de votre question?

**Le sénateur Joyal:** Oui, exactement.

**M. Derevensky:** Nous ne disposons pas de données à ce sujet.

Le problème de certains des ALV, c'est que même si chaque province a établi des règlements fixant le nombre maximum d'appareils autorisés dans un établissement donné, ces règlements ne sont pas vraiment respectés. Au Québec, la loi initiale prévoyait que pour chaque licence pour débit de boisson, on pouvait avoir cinq appareils au maximum, or, cette loi a été contournée, deux ou trois bars étant construits dans le même établissement, ce qui a permis aux gens de dire «nous avons trois licences pour débit de boisson, nous les multiplions par trois et par conséquent, nous pouvons avoir 15 appareils». Les deux autres bars ne sont jamais ouverts, mais 15 appareils sont autorisés et produisent un revenu important.

**Le sénateur Joyal:** Aux fins du compte-rendu, j'aimerais savoir combien d'ALV au total se trouvent dans les huit provinces canadiennes dont vous nous avez parlé. Avez-vous ce chiffre?

**M. Derevensky:** Désolé, je n'ai pas cette information, mais il est possible de l'obtenir et je pourrais la transmettre au comité.

**Le sénateur Joyal:** Mon autre question porte sur l'emplacement des ALV. Vous avez abordé ce point en indiquant que les jeunes ont facilement accès aux ALV. J'ai cru comprendre hier, d'après les témoignages entendus, que les ALV ne sont disponibles que dans les bars. Bien sûr, il faut avoir au moins 18 ans pour entrer dans un bar. Pourriez-vous expliquer le risque que représentent les ALV pour ce segment de la population qui, d'après vous, est plus vulnérable à l'attrait du jeu.

**Mme Gupta:** Vous avez raison de dire que les ALV se trouvent dans des établissements ouverts aux personnes âgées d'au moins 18 ans. Non seulement les retrouve-t-on dans les bars, mais aussi dans des restaurants-bars où le bar est à part du restaurant. Parfois, un enfant qui se trouve dans un restaurant voit

machine and passes by that machine to go to the washroom. There are VLTs located in arcades where there is a partial separation by a glass wall from the area restricted to 18 and over. Again, there is much exposure to these machines.

Our concern is based on the fact that many of the youth that we have treated at McGill experience VLT machines and have VLT machine dependencies. Thus, we try to understand how they gained access to them. It turns out that, just as many underage people get into bars, et cetera, these kids can get into places with VLT machines. Some of them may use a false ID, although the kids with whom we worked with did not need to use false IDs.

The more revenue an enterprise generates on its VLTs, the less likely it is to remove the machines from the premises. That has a strong impact on the owner of the establishment as opposed to a fine or penalty that they might receive by allowing underage youth on a machine. To date, I am unaware of any establishments that have been penalized or fined or had machines removed because they allowed underage youth to access the machines.

There is a lack of enforcement of the law and of supervision. Owners of establishments have much more to gain by turning a blind eye to youth on a VLT. Statistics Quebec just recently did a survey of all youth in the province and they found that 10 per cent of youth were gaining access to VLT machines in establishments where it was obviously restricted to them. Our research in the Montreal area, mostly around anglophone schools, showed that 6 per cent of them were gaining access to VLT machines without any difficulty.

We are looking at a lack of enforcement of law, lack of supervision and a lack of penalties for violations. That results in youth gaining access to the VLTs when they should not.

**Senator Joyal:** In your opening remarks, you mentioned the necessity of having a national committee to investigate the issues of gambling in Canada. Could you expand on why you think that this would be essential for us? In other words, how could we improve public health by better managing gambling in Canada?

**Mr. Derevensky:** National studies in the United States, the United Kingdom, South Africa, New Zealand, and Australia have led to important social policy changes, such that we now begin to have a better global picture across this country of the prevalence and kinds of gambling problems, the methods of treating problem gamblers, as well as the kinds of prevention initiatives that are being developed within Canada. That would also help to direct some of our funding agencies to place the funds in the areas where we are weakest.

parfaitement bien l'appareil et passe devant pour aller aux toilettes. On retrouve des ALV dans des salles de jeux électroniques où une paroi de verre délimite partiellement le secteur réservé aux personnes âgées d'au moins 18 ans. Là encore, ces appareils sont très visibles.

Nous savons fort bien que beaucoup de jeunes que nous traitons à McGill ont accès aux ALV et ont une dépendance à cet égard. Nous essayons par conséquent de comprendre comment ils y ont eu accès. Il semble, que tout comme beaucoup de jeunes qui n'ont pas l'âge requis arrivent à entrer dans les bars, etc., ils peuvent également aller dans des endroits où se trouvent des ALV. Certains peuvent utiliser une fausse pièce d'identité, même si les jeunes avec qui nous avons travaillé n'avaient pas besoin de le faire.

Plus une entreprise réalise de recettes grâce aux ALV, moins il est probable qu'elle ne retire ces appareils des lieux. Cette réalité a un impact considérable sur le propriétaire qui se soucie peu de la possibilité d'amende ou de peine s'il autorise des jeunes n'ayant pas l'âge requis à utiliser un ALV. Jusqu'à présent, je n'ai jamais entendu parler d'établissements qui aient subi de peine, qui aient dû payer une amende ou qui aient été contraints de retirer ces appareils sous prétexte qu'ils ont permis à des jeunes n'ayant pas l'âge requis d'avoir accès aux appareils.

C'est l'application de la loi et la surveillance qui font défaut. Les propriétaires des établissements gagnent beaucoup plus en fermant les yeux sur les jeunes qui utilisent un ALV. Statistique Québec qui vient juste de terminer une enquête sur tous les jeunes dans la province est arrivé à la conclusion que 10 p. 100 des jeunes avaient accès aux ALV dans les établissements où ils ne peuvent normalement pas entrer. D'après nos recherches dans la région de Montréal, essentiellement dans les écoles anglophones, 6 p. 100 des jeunes ont accès aux ALV sans aucune difficulté.

Il s'agit donc d'un manque d'application de la loi, d'un manque de surveillance et d'un manque de peine en cas d'infraction. Par voie de conséquence, les jeunes ont accès aux ALV, alors qu'ils ne le devraient pas.

**Le sénateur Joyal:** Dans votre déclaration liminaire, vous dites qu'il faudrait créer un comité national chargé d'examiner les questions relatives au jeu au Canada. Pourriez-vous préciser pourquoi ce serait essentiel, selon vous? En d'autres termes, comment serait-il possible d'améliorer la santé publique en gérant mieux les pratiques de jeu au Canada?

**M. Derevensky:** Des études nationales effectuées aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Afrique du Sud, en Nouvelle-Zélande et en Australie ont abouti à d'importants changements de politique sociale, tant et si bien que nous commençons maintenant à avoir au Canada une meilleure image globale de la prévalence et des genres de problèmes de jeu, des méthodes de traitement des joueurs à problèmes, ainsi que des types d'initiatives de prévention mises sur pied dans notre pays. Cela nous permettrait également de demander à certains de nos organismes de financement d'injecter les fonds dans les secteurs où nous accusons les plus grandes faiblesses.



We currently view gambling problems as a public health policy issue. This is an important demarcation from previous conceptualizations of gambling problems. It is not solely the individual's problem; we have a duty of care and a responsibility to help protect our citizens. Having a national commission that looks not only at VLT playing but also at regulation of gambling and arm's-length access is very important.

We do not have any national standards, for example, on advertising of gambling. There are some provincial guidelines about what can be advertised and what cannot be advertised. Can Canada establish guidelines for advertising and to whom that advertising should be directed?

**Ms. Gupta:** I sat on an international organizing committee to try to establish a formula that would allow us to determine the social costs and the social benefits of legalized gambling in our societies. The committee concluded that our countries and our provinces are not gathering enough statistical information to enable us to determine what those costs and benefits might be.

A national commission would determine what bits of information need to be collected and by whom — that is, the federal government, the provincial governments or both? The commission would also ensure that funds are funnelled to these organizations to ensure that the information is gathered.

Currently in many provinces, decisions are taken without an empirical basis. For example, safety features are implemented in VLT machines whereby people are advised how much time they are playing and they are talking about varying the speed of play. However, none of this has been empirically evaluated; it is almost like using society as one big experiment in and of itself.

A regulating body would be able to oversee these issues and help to decide what we need to do to better predict how things will go and how best to make our decisions to protect the public as much as possible, while allowing the gaming to continue.

**The Chairman:** Professor Gupta, in one of your publications, you indicate that you are finding a higher rate of gambling among adolescents than among adults — some start as early as 10 years of age. In what kind of gambling habits are 10-year-olds engaged?

**Ms. Gupta:** I am happy that question has been asked. We find with the younger age groups that their main gateway into gambling is lottery tickets such as the instant scratch-and-win tickets that are put out in Quebec by Loto-Québec. These tickets reinforce the gambling because they are inexpensive and are not viewed as being problematic for youth. Children are often encouraged by their parents to play. The tickets are generally attractive and often have cartoon-like characters on them. You scratch the ticket and know immediately whether you have won or lost. Like VLT machines, these tickets have “intermittent ratios of reinforcement.” With some tickets, you receive a free card that allows you to go to the next one that will let you win a dollar,

Nous voyons actuellement les problèmes de jeu comme une question de politique de santé publique. Il s'agit d'une démarcation importante des conceptualisations préalables des problèmes de jeu. Ce n'est pas simplement un problème personnel; nous avons une obligation de diligence ainsi que la responsabilité de participer à la protection de nos citoyens. Le fait de créer une commission nationale qui examinerait non seulement le jeu ALV, mais aussi la réglementation du jeu et l'accès à distance est très important.

Nous n'avons pas de normes nationales, par exemple, pour la publicité du jeu. Certaines lignes directrices provinciales définissent ce qui peut faire l'objet de publicité et ce qui ne le peut pas. Le Canada peut-il établir des lignes directrices pour ce qui est de la publicité et du public visé?

**Mme Gupta:** J'ai fait partie d'un comité international d'organisation qui cherchait à trouver une formule permettant de déterminer les coûts et les avantages sociaux de la légalisation du jeu dans nos sociétés. Ce comité en a conclu que nos pays et nos provinces ne réunissent pas suffisamment de renseignements statistiques pour y parvenir.

Une commission nationale déciderait des renseignements qu'il faut réunir et par qui — c'est-à-dire, le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux ou les deux? La commission ferait également en sorte que le fonds soit dirigé vers ces organisations pour assurer la collecte de ces renseignements.

À l'heure actuelle, dans beaucoup de provinces, les décisions sont prises sans aucune donnée empirique. Par exemple, les ALV sont dotés de dispositifs de sécurité qui signalent aux gens le temps qu'ils passent à jouer et également comment ils peuvent modifier la vitesse du jeu. Toutefois, rien de ceci n'a été évalué de manière empirique; c'est comme si la société, dans son ensemble, servait de cobaye.

Un organisme de réglementation serait en mesure de suivre ces questions; il permettrait de déterminer ce qu'il faut faire pour mieux prévoir ce qui peut se passer; il donnerait des conseils quant à la façon de prendre les décisions voulues pour protéger le public le plus possible, tout en autorisant le jeu.

**Le président:** Madame Gupta, dans l'une de vos publications, vous indiquez que les adolescents jouent plus que les adultes — certains commencent dès l'âge de 10 ans. Quelles sont les habitudes de jeu des enfants de 10 ans?

**Mme Gupta:** Je suis contente que cette question soit posée. Pour ce qui est des plus jeunes, nous nous apercevons qu'ils commencent à s'intéresser au jeu surtout à cause des billets de loterie, comme les tickets à gratter que vend Loto-Québec au Québec. Ces billets renforcent le jeu, car ils sont peu coûteux et ne sont pas considérés comme posant un problème pour les jeunes. Les parents encouragent d'ailleurs souvent les enfants à jouer. Les billets sont en général attrayants et souvent ornés de personnages de dessins animés. Il suffit de gratter le ticket pour savoir immédiatement si on a gagné ou perdu. Comme les ALV, ces tickets ont des «ratios de renforcement intermittent». Avec certains billets, vous recevez une carte gratuite qui vous permet

which will buy you another ticket. Kids can end up playing these things for a long period of time and they become extremely excited about them.

Although we do not know of too many people who have an addiction to these scratch tickets, it seems to be the gateway into more addictive behaviour — as cigarettes would be to drug use. In the younger age groups, we see a great deal of instant lottery play. We also see non-legalized forms of gambling such as card-playing at home with friends and parents.

We do not distinguish in our research, per se, whether we are talking about legalized gambling, gambling that is organized between peers, or illegal gambling such as illegal book-making on sports bets. In the younger generation, gambling is generally restricted to scratch tickets.

**The Chairman:** These would require the assistance of adults to claim prizes.

**Ms. Gupta:** Until a couple of years ago in Quebec there was no legal age for purchasing and playing lottery tickets. A child, even under the age of five, was allowed to collect up to \$500 in prizes. We brought this to the attention of our politicians and a provincial law was passed that prohibits youth from purchasing lottery tickets but we feel that it is not properly enforced because many children are gaining access to these tickets. If they win, I do not know if they are collecting the prizes themselves or if their parents are doing that for them. However, there are currently not many obstacles for youth.

**Senator Andreychuk:** I thank both of you for having done this research into gambling. I certainly know from years ago sitting on the bench and dealing with juveniles, that gambling was not even discussed. There was certainly no research. I am pleased that you have done that. I am struggling with the bill before us because we are missing so much research on the consequences of VLTs, per se.

You have likened the addiction process of gambling to that of cigarettes and other drug use. Some researchers and others continue to dispute that. You have tied VLTs to lottery tickets. What about video games, which have a strong attraction for youth? There is not much distinction between playing and winning a video game and playing and winning at a VLT. Not only can you win, but you can also win something tangible. Has there been any research on all of the new adolescent behaviour that most of us did not grow up with, and which is now causing problems that need to be dealt with?

**Ms. Gupta:** Our earlier research looked at the link between video game playing and gambling behaviour in youth in elementary and high schools in Montreal. We found a very interesting relationship. Adolescents do have a difficult time differentiating one kind of play from the other. Most people would understand that video game playing is definitely based on practice and skill. It is skill-driven in that the more you play the

d'en acheter un autre pour gagner un dollar avec lequel vous achetez un autre billet. Les enfants peuvent jouer ainsi pendant longtemps et devenir extrêmement intéressés.

À notre connaissance, peu de gens ont une dépendance à ces billets à gratter, mais ces derniers semblent mener à un comportement d'accoutumance — comme la cigarette pourrait conduire à l'usage de drogue. La loterie instantanée est très populaire auprès des plus jeunes. Dans ce groupe, on observe également d'autres formes de jeux non légalisés, comme les jeux de cartes à la maison avec parents et amis.

Dans notre recherche, on ne fait pas de distinction entre le jeu légalisé, le jeu organisé entre pairs et le jeu illégal comme les paris illégaux sur des événements sportifs. Chez les plus jeunes, le jeu se limite habituellement aux billets à gratter.

**Le président:** Il faut l'aide d'un adulte pour réclamer les prix.

**Mme Gupta:** Il y a à peine quelques années, il n'y avait aucun âge légal pour acheter des billets de loterie et jouer à la loterie au Québec. Même un enfant de moins de cinq ans pouvait réclamer un prix allant jusqu'à 500 \$. Nous avons attiré l'attention de nos politiciens sur cette problématique, et une loi provinciale a été adoptée pour empêcher les jeunes d'acheter des billets de loterie, mais cette loi n'est pas bien appliquée, à notre avis, parce que de nombreux enfants ont accès à ces billets. Je ne sais pas s'ils réclament eux-mêmes les prix qu'ils gagnent ou si leurs parents le font pour eux. Quoi qu'il en soit, peu d'obstacles empêchent actuellement les jeunes de jouer.

**Le sénateur Andreychuk:** Je vous remercie tous deux d'avoir effectué cette recherche sur le jeu. Lorsque j'étais juge et que je m'occupais des jeunes, on ne parlait même pas de ce sujet. Aucune recherche n'avait été faite. Je suis ravie que vous ayez fait cette étude. J'ai du mal à comprendre le projet de loi que nous avons devant nous, parce que trop peu de recherches ont été faites sur les conséquences liées aux appareils de loterie vidéo.

Vous avez comparé le processus d'accoutumance au jeu à l'usage du tabac et d'autres drogues. Or, certains chercheurs insistent de réfuter cette thèse. Vous avez fait un rapprochement entre les appareils de loterie vidéo et les billets de loterie. Qu'en est-il des jeux vidéo, qui exercent un attrait puissant sur les jeunes? Il n'y a pas beaucoup de différence entre jouer et gagner à un jeu vidéo et jouer et gagner à un appareil de loterie vidéo. Non seulement vous pouvez gagner, mais vous pouvez aussi gagner quelque chose de tangible. Des recherches ont-elles été menées sur les nouveaux comportements qu'on observe chez les adolescents d'aujourd'hui, que la plupart d'entre nous n'avons pas connus, et qui causent des problèmes qu'il faut traiter?

**Mme Gupta:** Notre première recherche a été menée auprès de jeunes fréquentant des écoles primaires et secondaires de Montréal et portait sur le lien entre les jeux vidéo et le jeu de hasard. Nous avons constaté un lien très intéressant. Les adolescents ont effectivement de la difficulté à différencier les deux types de jeu. La plupart des personnes comprendront que les jeux vidéo reposent essentiellement sur la pratique et les habilités.



better you will do and the higher level you will achieve. When gambling is presented in an electronic gaming format and the screen is similar to that used for video games, they seem to transfer that belief over to that activity. They tend to think that the more they play, the better they will get. They transfer an illusion of control to a gaming machine based on chance.

This does become problematic. Many of the electronic gaming machines in the casinos in Las Vegas have Nintendo-like graphics. We believe that the companies that actually develop the graphics for these machines are trying to attract the generation of youth that grew up with video games. This certainly needs to be addressed through prevention and education programs in the schools.

**Senator Andreychuk:** I struggled with rehabilitation of young people on alcohol, drugs and cigarettes. While we talked about prohibition, it is very difficult. The bill does not present an absolute prohibition but it simply moves it farther away; it does not get rid of it.

Are controls better at a local level than at a federal or provincial level? When glue-sniffing became a problem in Saskatchewan with young teenagers in certain settlements, villages and other areas, it was better to have municipal bylaws regulating the storage of glue — it had to be behind a counter. You tailored the responses to the reality in the communities and the support that the community would give that kind of prohibition. Would that be a greater reinforcement than moving the locations of the VLTs would be?

I say this because I do not see in your statistics any indication that the two provinces without VLTs have fewer teenage gambling problems. Am I wrong? Is there no research?

**Ms. Gupta:** There is very little research to actually compare the provinces. The glue-sniffing example is interesting in comparison to what we are dealing with in the gambling industry. The glue industry does not feed into the municipal budgets, whereas gambling does. It is difficult to give local and provincial control without supervision. They stand to gain so much by having more access available because they benefit from the revenues and profits.

It is one of those situations whereby we think there needs to be independent governing bodies at arm's-length that are not benefiting from the revenues of the activities. There is a conflict of interest.

**Mr. Derevensky:** We truly believe there must be a separation of regulation and government ownership of gambling, even in provinces that have strong statutes that prohibit underage gambling. For example, in Ontario an underage gambler is not permitted to purchase a lottery ticket. However, when one inquires about the number of vendors who have been fined, lost their licence or reprimanded, the answer is clearly zero. The same

Plus vous jouez, meilleurs seront vos résultats et vous atteindrez des niveaux supérieurs. Lorsque le jeu de hasard est présenté comme un jeu électronique, sur un écran semblable à celui des jeux vidéo, les gens semblent garder la même croyance à l'égard de cette activité. Ils ont tendance à croire que plus ils jouent, meilleurs sont leurs résultats. Ils transposent une illusion de contrôle sur un appareil de jeux de hasard.

Cette situation devient problématique. Bon nombre des appareils de jeux de hasard électroniques qu'on retrouve dans les casinos de Las Vegas comportent des graphiques de type Nintendo. Nous croyons que les entreprises qui conçoivent les graphiques pour ces machines tentent d'attirer les jeunes qui ont grandi avec les jeux vidéo. Des programmes de prévention et d'éducation dans les écoles doivent évidemment être mis sur pied pour contrer ce problème.

**Le sénateur Andreychuk:** Je me suis occupée de la réhabilitation de jeunes gens qui présentaient une accoutumance à l'alcool, aux drogues et au tabac. Nous parlions d'interdiction, mais c'est très difficile. Le projet de loi ne prévoit pas une interdiction absolue, mais ne fait que repousser le problème; il ne l'élimine pas.

Les contrôles sont-ils plus efficaces au niveau local qu'au niveau fédéral ou provincial? Lorsque le reniflage de colle est devenu problématique en Saskatchewan chez les jeunes adolescents de certaines communautés, certains villages et autres régions, on a jugé plus pertinent d'avoir des règlements municipaux pour réglementer l'entreposage de la colle — elle devait être gardée derrière un comptoir. Vos réponses correspondent à la réalité des communautés et au soutien qu'elles pourraient apporter à ce type d'interdiction. Est-ce qu'on obtiendrait des résultats plus probants de cette façon au lieu de déplacer les appareils de loterie vidéo?

En effet, rien ne montre dans vos statistiques que les jeunes ont moins de problèmes de jeu dans les deux provinces où il n'y a pas d'appareils de loterie vidéo. Est-ce que je me trompe? Est-ce qu'aucune recherche n'a été effectuée?

**Mme Gupta:** Très peu de recherches permettent de comparer les provinces. L'exemple du reniflage de colle est intéressant en comparaison avec ce à quoi nous nous attaquons dans l'industrie du jeu. L'industrie de la colle n'apporte rien aux budgets municipaux, contrairement à l'industrie du jeu. Il serait difficile de donner le contrôle aux municipalités et aux provinces sans supervision. Elles ont tout intérêt à faciliter l'accès puisqu'elles profitent des recettes.

À notre avis, c'est une des situations où il faut mettre en place des organismes indépendants de réglementation qui ne profitent pas des recettes de ces activités. Il y a conflit d'intérêts.

**M. Derevensky:** Nous croyons vraiment qu'il faut séparer la réglementation et la propriété gouvernementale du jeu, même dans les provinces qui ont adopté des lois rigoureuses pour empêcher les personnes mineures de jouer. Par exemple, il est interdit à une personne mineure d'acheter un billet de loterie en Ontario. Toutefois, quand on cherche à connaître le nombre de commençants qui ont reçu une amende, ont perdu leur permis ou

thing is true in Quebec and in many states in the U.S. Even though we have laws on our books, when people have done sting operations, very little has been done as a follow up.

**Senator Andreychuk:** We seem to be targeting municipalities and the provinces as the net benefactors of the revenues. To what extent have you analyzed the federal benefit? Is there any direct benefit from the lottery system to the federal revenues? Is there any indirect benefit by reducing revenues and cost sharing? How much of that is taken into account in a provincial negotiation when the federal government comes to cost sharing?

**Mr. Derevensky:** We have not done that. We have left it to our economic colleagues to look at that kind of sharing. We are concerned and have written to federal ministers when they have, for example, tried to establish a lottery to help support sports teams on a federal level. We are concerned that youth are particularly interested in sports and believe that they can predict the outcome, and this should not be done.

**Senator Andreychuk:** Is this an ongoing tension? We were not successful in prohibiting alcohol and it is an ongoing struggle to prohibit alcohol for young people. Drugs, cigarettes and the issues of revenue-producing, free access, personal choice, et cetera, come into this.

Why do we think we could be more successful with a prohibition in this field than we have been in all the others?

**Mr. Derevensky:** I do not think we can be. Students going to school are taught about the problems associated with drugs, alcohol and cigarette-smoking. Yet, you would be hard-pressed to go across our country and find schools where they teach about gambling problems. We have been called in to help discuss casino nights with principals of high schools who are trying to raise funds. Clearly, this is not only a societal problem but also a parental problem. We have found that youth are often engaging in gambling with their parents. We need more public service announcements. We need some form of advertising or messages to try to educate the public at large that gambling is not such an innocuous behaviour with very few negative consequences.

**Ms. Gupta:** I do not interpret this bill as being one of prohibition. It is more one of harm reduction and duty of care.

While there has not been success in prohibiting alcohol in society, we do have legislation to protect people such that they cannot drink beer on a public street. Bar owners and bartenders are responsible for ensuring that people do not drive a car when they are drunk. There is a certain amount of duty of care and responsibility applied even to tobacco. I know that vendors are currently much more effective in carding and ensuring that youth are not purchasing the tobacco.

The bottom line is that we are not advocating a prohibition approach. There must be a balance between allowing the gaming industry to exist while protecting individuals who are high-risk, such as low-income groups, people with high-risk indicators, and

ont été réprimandés, on constate qu'il n'y en a pas. La situation est la même au Québec et dans de nombreux États américains. Malgré le fait que nous ayons des lois, peu de mesures de suivi ont été prises à la suite d'opérations d'infiltration.

**Le sénateur Andreychuk:** Les municipalités et les provinces semblent profiter des recettes. Dans quelle mesure avez-vous analysé les avantages qu'en retire le gouvernement fédéral? Le système de loterie profite-t-il directement aux recettes fédérales? Y a-t-il des avantages indirects liés à la réduction des recettes et au partage des coûts? Dans quelle mesure ces facteurs sont-ils pris en considération dans une négociation provinciale-fédérale sur le partage des coûts?

**M. Derevensky:** Nous n'avons pas fait cette étude. Nos collègues du secteur économique se chargeront d'examiner ce type de partage. Nous avons fait part de nos inquiétudes aux ministres fédéraux lorsqu'ils ont tenté d'établir une loterie pour soutenir les équipes sportives au niveau fédéral. Les jeunes s'intéressent particulièrement aux sports et croient qu'ils peuvent prédire les résultats des matchs, et il faut interdire cette activité.

**Le sénateur Andreychuk:** Y a-t-il une pression constante? Nous n'avons pas réussi à interdire l'alcool et il faut continuellement se battre pour interdire l'alcool aux jeunes. La drogue, la cigarette, toutes les considérations concernant la production de revenu, le libre accès et le choix personnel entrent en jeu.

Pourquoi devons-nous croire que nous réussirons à faire interdire le jeu alors que nous avons échoué ailleurs?

**M. Derevensky:** Je ne crois pas que nous le pouvons. Dans les écoles, les jeunes sont sensibilisés aux problèmes causés par la drogue, l'alcool et la cigarette. Pourtant, rares sont les écoles dans l'ensemble du pays où l'on parle des problèmes de jeu. Nous avons été invités à prendre part à des discussions sur les soirées de casino avec des directeurs d'écoles secondaires qui voulaient en faire des activités de collecte de fonds. Il ne s'agit pas uniquement d'un problème sociétal, mais aussi d'un problème parental. Nous avons constaté que les jeunes sont souvent entraînés au jeu par leurs parents. Il faut plus d'annonces d'intérêt public. Il faut des campagnes de publicité ou des messages pour éduquer le grand public et faire comprendre que le jeu n'est pas inoffensif et sans conséquences négatives.

**Mme Gupta:** À mon avis, ce projet de loi n'est pas un projet d'interdiction. Il vise plutôt la réduction des méfaits et le devoir de diligence.

On n'a pas réussi à interdire l'alcool en société, mais on a des lois pour protéger les gens, par exemple en leur interdisant de boire de la bière dans la rue. Les propriétaires de bar et les barmen doivent veiller à ce que les gens ne conduisent pas s'ils sont ivres. Il y a aussi un certain devoir de diligence et une certaine responsabilité même à l'égard du tabac. Je sais que les commerçants sont plus vigilants dans le contrôle des cartes d'identité afin d'empêcher les jeunes d'acheter du tabac.

Il faut retenir que nous ne préconisons pas l'interdiction. Il faut assurer un équilibre entre permettre à l'industrie du jeu d'exister et protéger les personnes à haut risque, comme les groupes à faible revenu, les personnes montrant des signes de vulnérabilité et les



youth in school environments. The idea is to pull it away from where the harm is greatest and place it in an area where the harm is least damaging. We do not know whether revenues would be affected, however it will be seen over time.

**Senator Bryden:** You mentioned the people that you treat at McGill. Could you tell us how you treat the addiction? What kinds of people enter your program? Are they children? Could you describe your therapy program?

**Ms. Gupta:** Until now, the youngest person to come in for treatment was 14 years old and the oldest was 22 years old, although we try to stay under 18 years of age. We see individuals from all walks of life and levels of family income and levels of education.

In respect of trends, we see the types of gambling in which they are involved. The biggest problems that they present with are either VLT playing, card playing at the casino — whether entering illegally or over the age of 18 — and sports betting with bookmakers. Those are the three kinds of gambling problems that we tend to treat at our centre.

For the most part, the people are male. Our approach is global and eclectic in that we do not necessarily treat only the gambling behaviour but we also try to understand why this behaviour has been adopted. Our general belief is that gambling fits within the paradigm of other addictive behaviours, which are often engaged in for purposes of escape. You would hear people say, “I have too much stress in my life and I ended up drinking myself to the point that I would no longer feel or realize it.” The same thing occurs with gambling. Youth who have problems with depression, anxiety, coping, difficult situations at school because of learning disabilities, the loss of a parent or a divorce situation in the home, find that engaging in gambling puts them in another world. It allows them to forget about things for often six, seven or eight hours at a time because there is something called “dissociation” wherein you experience a loss of time when you engage in the behaviour.

Our approach goes down to the profile of the person. Why is this person engaging in escapist behaviour through gambling or other addictions? Sometimes people have multiple addictions when they present. We try to go with the underlying issues as well. Therefore, we address the gambling to the point of cutting it down to decrease and we also address depression and coping difficulties; we teach them how to deal with problems and improve their peer groups; we get them more involved in regular, day-to-day activities that are appropriate for their age, help them reintegrate back into the school system, and help them to develop a debt repayment plan — often they do need that. The program is global and comprehensive.

While we have a similar approach with each person, we do not necessarily treat everyone in the exact same way. We have an individualized treatment approach based on need.

jeunes dans les écoles. L'objectif est d'écarter le jeu des secteurs où il peut faire le plus grand tort, pour le confiner aux secteurs où il est le moins nocif. Nous ne savons pas si les revenus en seraient touchés, mais nous le saurons avec le temps.

**Le sénateur Bryden:** Vous nous avez parlé des personnes que vous traitez à McGill. Pouvez-vous nous dire comment vous traitez l'accoutumance? Quel type de personnes s'inscrivent à votre programme? Est-ce que ce sont des enfants? Pouvez-vous décrire votre programme de thérapie?

**Mme Gupta:** Jusqu'à présent, la plus jeune personne à s'inscrire à un traitement avait 14 ans et la plus âgée avait 22 ans, mais nous essayons de nous limiter aux jeunes de moins de 18 ans. Nous voyons des personnes de tous les milieux, de tous les niveaux de revenu familial et d'éducation.

En ce qui a trait aux tendances, nous voyons les types de jeu auxquels ils s'adonnent. Les problèmes d'accoutumance les plus importants sont ceux liés aux appareils de loterie vidéo, aux jeux de cartes qui se jouent au casino — certains y entrent illégalement tandis que d'autres ont plus de 18 ans — et aux paris sur les sports organisés par des preneurs aux livres. Ce sont les trois types de problèmes de jeu que nous avons tendance à traiter à notre centre.

La plupart des personnes sont de sexe masculin. Notre approche est globale et éclectique, c'est-à-dire que nous ne traitons pas exclusivement le comportement du joueur, mais nous tentons aussi de comprendre la cause de ce comportement. Nous croyons généralement que le jeu entre dans le paradigme des autres types de dépendance, dans lesquels on cherche à s'évader. Les gens vous diront: «Ma vie est tellement stressante que je me suis mis à boire jusqu'à ne plus le sentir ou en être conscient». C'est la même chose pour le jeu. Des jeunes aux prises avec des problèmes de dépression, d'anxiété ou de contrôle de soi, qui ont des difficultés à l'école en raison de problèmes d'apprentissage, qui perdent un parent ou dont les parents divorcent, découvrent que le jeu les transporte dans un autre monde. Le jeu leur permet d'oublier tous ces problèmes souvent pendant six, sept ou huit heures d'affilée grâce à un phénomène appelé «dissociation», qui vous fait perdre la notion du temps lorsque vous vous engagez dans cette activité.

Nous cherchons à dresser le profil de la personne. Pourquoi cette personne s'évade-t-elle par le jeu ou d'autres accoutumances? Certaines personnes sont aux prises avec des accoutumances multiples. Nous tentons de toucher les problèmes sous-jacents. Par conséquent, nous nous attaquons au problème de jeu pour l'atténuer et nous traitons les problèmes de dépression et de contrôle de soi; nous apprenons aux jeunes comment faire face aux difficultés et comment améliorer leur groupe de pairs; nous les amenons à s'engager davantage dans des activités régulières et quotidiennes qui conviennent à leur âge, nous les aidons à réintégrer le système scolaire et à élaborer un plan de remboursement de leurs dettes — ce qui est souvent nécessaire. Le programme est global et complet.

Nous avons la même approche avec chaque personne, mais nous ne traitons pas nécessairement chacun de la même façon. Le traitement est personnalisé, selon les besoins.

**Senator Bryden:** How long have you been doing this?

**Ms. Gupta:** It has been eight years?

**Mr. Derevensky:** Between eight and 10 years.

**Senator Bryden:** Approximately how many patients would you treat in one year?

**Ms. Gupta:** It varies but not that many. Not many youth present themselves for treatment. In any given year, we might have between five and ten. The treatment lasts over a long period of time. We would normally follow a youth through one year. Sometimes I have had some for two to three years for relapse prevention.

**Senator Bryden:** What is your success rate?

**Ms. Gupta:** It is difficult to establish a success rate because we do not have a control group. Strong research would force us to refuse treatment to a certain number of youth so that we could compare how they do to those who receive treatment. That is the way to establish a reliable success rate. We have never had the need to refuse care because we have not been inundated. We are confident in our treatment approach. I do not think it has failed too many youth. I would guess the success rate to be in the high 80s.

**Senator Bryden:** Would you attribute that to the treatment or to the fact that this person may be three years older?

**Ms. Gupta:** Pardon me?

**Senator Bryden:** Do youth tend to grow out of the problem?

**Ms. Gupta:** No, definitely not the ones that we see. For youth to actually present themselves for treatment means that they are at the extreme end of the line of severity and they are unable to help themselves. I attribute the majority of the improvements to the therapeutic relationship, the approach, and the support that we get for them within their home and peer environments.

**Senator Bryden:** You have been doing this for a number of years. Have you been able to maintain contact with the first groups that you treated as a follow up?

**Ms. Gupta:** Only a couple from the first group.

**Senator Bryden:** I do not mean just the first group. For what period of time are you able to stay in contact with them? How do you know that two years after they have left your treatment they will not be back and they have not run out of money yet?

**Ms. Gupta:** We do not know for sure for the majority of the youth with respect to two years. We try to stay in touch for at least one year. In that way, we would see if there has been a relapse and, like all addictions, there are high relapse rates when you do not do a good prevention relapse follow up. People will usually come back at that point.

**Le sénateur Bryden:** Depuis combien de temps faites-vous cela?

**Mme Gupta:** Depuis huit ans?

**M. Derevensky:** Entre huit et dix ans.

**Le sénateur Bryden:** Combien de patients traitez-vous approximativement dans une année?

**Mme Gupta:** Le nombre varie, mais il n'est pas très élevé. Peu de jeunes se présentent pour recevoir un traitement. Au cours d'une année, il peut y en avoir entre cinq et dix. Le traitement dure longtemps. Nous suivons habituellement un jeune pendant un an. Il m'est arrivé d'en suivre pendant deux ou trois ans pour prévenir les rechutes.

**Le sénateur Bryden:** Quel est votre taux de réussite?

**Mme Gupta:** Il est difficile d'établir un taux de réussite, parce que nous n'avons pas de groupe témoin. Une recherche poussée nous obligerait à refuser le traitement à un certain nombre de jeunes pour que nous puissions comparer leurs résultats à ceux qui reçoivent un traitement. C'est de cette façon qu'on établit un taux de réussite fiable. Nous n'avons jamais eu besoin de refuser des soins, parce que nous ne sommes pas débordés. Nous croyons dans notre approche de traitement, et je ne pense pas qu'un si grand nombre de jeunes aient échoué. Je dirais que notre taux de réussite se rapproche des 90 p. 100.

**Le sénateur Bryden:** Attribuez-vous ce succès au traitement ou au fait que cette personne ait trois ans de plus?

**Mme Gupta:** Pardon?

**Le sénateur Bryden:** Est-ce que les jeunes ont tendance à éliminer le problème en vieillissant?

**Mme Gupta:** Non, certainement pas ceux que nous voyons. Lorsqu'un jeune se présente lui-même pour un traitement, il est rendu à une extrême limite de gravité et ne peut plus s'aider lui-même. J'attribue la majeure partie des améliorations à la relation thérapeutique, à l'approche et au soutien que nous obtenons auprès des familles et des amis.

**Le sénateur Bryden:** Vous faites cela depuis un certain nombre d'années. Avez-vous gardé le contact avec les premiers groupes que vous avez traités, en guise de suivi?

**Mme Gupta:** Avec deux membres du premier groupe seulement.

**Le sénateur Bryden:** Je ne parle pas seulement du premier groupe. Pendant combien de temps pouvez-vous rester en contact avec eux? Comment savez-vous si, deux ans après la fin du traitement, ils ne seront pas de retour et n'auront plus d'argent?

**Mme Gupta:** Dans la majorité des cas, nous n'avons pas de certitude après deux ans. Nous essayons de rester en contact pendant au moins un an. Nous pouvons ainsi voir s'il y a rechute et, comme dans tous les cas d'accoutumance, les taux de rechute sont élevés lorsqu'il n'y a pas un bon programme de prévention et de suivi. Les gens reviennent habituellement à ce moment-là.



I have known some of the youth for more than six years who have kept in touch. However, for the most part, after they have done well and reintegrated back to the school system, we assume that things are going well if we do not hear from them after a year.

**Mr. Derevensky:** Many people believe that youth will outgrow this; that when they become adults and have responsible jobs and families, things will get better.

The long-term consequences for an individual with a gambling problem are quite severe. We have had youth who dropped out of school and will never go back again. They have stolen from family members and broken relationships that will never be repaired. The consequences that they have experienced — much like those related to drug and alcohol problems — will stay with them for a long time, even though they may no longer be gambling or have a gambling problem, *per se*.

**Senator Bryden:** It is almost always the case that we try to correct behaviour by imposing a kind of criminal sanction or criminal cost in some manner. We create huge fines and whatever sanctions to act as deterrents, if not for the person who has done this, but at least so that others do not start such behaviour. We have done that with alcohol and drugs. The United States was always fighting wars of some sort and they have a war on drugs and their prisons are full of mostly black and Hispanic youth. They are now dumping them on the street after doing their time of about 10 years. About 40,000 to 50,000 will be released this year, and there is a progression. They have simply pushed their problem back.

In my opinion, none of these approaches really have been able to solve the problem. I do not even know if they improve the problem without creating other problems.

One encouraging thing that appears to be happening in some of these areas, the emphasis on harm prevention, information and education is going a great distance, particularly because access to information and education are readily available on the Internet for those who choose to access it.

Perhaps the most encouraging thing that I have heard about smoking among youth has started to happen within the last year or two. Now, the cool people at high school are the non-smokers, not the smokers. The peer group pressure reminds me of pushing a rock up a hill. They have been pushing it and pushing it for a long time, and gradually it has crested. That is the sort of thing that needs to be encouraged and re-enforced.

I am wondering if that is not a template for the sort of thing that might be helpful in the gambling addiction in your harm reduction?

**Mr. Derevensky:** We have done a lot of research on youth gambling problems and some adolescent gambling problems in an attempt to look at gambling patterns and behaviours of children so that we can identify those risk factors that will enable us to develop more effective prevention programs. We are very proud to say that we have been involved in the development of a school-

Je connais des jeunes qui sont restés en contact depuis plus de six ans. Toutefois, pour la plupart des jeunes qui vont bien et qui réintègrent le système scolaire, nous présumons que les choses vont bien si nous ne les revoyons pas après un an.

**M. Derevensky:** De nombreuses personnes croient que ces habitudes s'estompent avec le temps; que les choses vont mieux lorsqu'on devient adulte et qu'on a un emploi et une famille.

Les conséquences à long terme d'une accoutumance au jeu sont très graves. Nous avons vu des jeunes qui ont quitté l'école et n'y retourneront jamais. Ils ont volé des membres de leur famille et ont brisé des liens qui ne seront jamais réparés. Les conséquences dont ils ont fait l'expérience — comme celles liées aux problèmes de drogue et d'alcool — se feront sentir longtemps, même s'ils ne jouent plus ou n'ont plus un problème de jeu.

**Le sénateur Bryden:** Nous essayons presque toujours de corriger un comportement en imposant une amende ou une sanction pénale. Nous donnons d'énormes amendes ou d'autres sanctions comme moyen de dissuasion, sinon pour punir la personne qui est fautive, du moins pour empêcher d'autres d'adopter un tel comportement. C'est ce que nous avons fait avec l'alcool et la drogue. Les États-Unis s'engagent toujours dans des guerres et luttent présentement contre la drogue. Leurs prisons sont remplies, surtout de jeunes noirs et hispaniques, qu'ils mettent maintenant à la rue après quelque 10 ans de détention. Environ 40 000 à 50 000 détenus seront libérés cette année, et ce nombre augmente. Les Américains ont tout simplement repoussé le problème.

À mon avis, aucune de ces approches n'a vraiment réussi à régler le problème. J'ignore même si elles peuvent atténuer le problème sans en créer d'autres.

Ce qui est encourageant dans bien des cas, c'est qu'on met l'accent sur la prévention, l'information et l'éducation. Cela aide beaucoup, particulièrement parce que les gens qui le souhaitent peuvent avoir accès à l'information et à l'éducation sur Internet.

Probablement la chose la plus encourageante que j'aie entendue sur le tabagisme chez les jeunes est un phénomène qui remonte à un an ou deux seulement. Dorénavant, les jeunes populaires dans les écoles secondaires sont les non-fumeurs et non plus les fumeurs. La pression des pairs me fait penser à l'analogie d'une personne qui pousserait une pierre jusqu'en haut d'une montagne. Elle pousse et pousse pendant longtemps et progressivement, elle réussit à franchir la crête. C'est le genre d'effort qu'il faut encourager et préconiser.

Je me demande si ce pourrait être un modèle pour vous aider dans la lutte contre la dépendance au jeu et pour la réduction des dommages qui en découlent.

**M. Derevensky:** Nous faisons beaucoup de recherche sur les problèmes liés au jeu chez les jeunes et les adolescents afin de déterminer les comportements typiques des enfants adeptes du jeu et ainsi de mieux comprendre les facteurs de risque qui nous permettront de concevoir des programmes de prévention plus efficaces. Nous sommes très fiers de dire que nous avons participé

based curriculum — both at the elementary school and secondary level. We are now finishing off and pilot-testing a CD-ROM program with teacher manuals, which will be given free of charge to all the schools in the province of Quebec to increase prevention education on this issue.

We think we are just touching the beginning of prevention. We need to develop advertising that is more effective; we need to help parents understand that gambling can produce problems. We had one teenager who came in for treatment who said, “they told us in school about drugs and alcohol and smoking, but no one ever said gambling could become a problem.”

You are quite accurate in that the national household survey in the United States has shown that smoking and alcohol use among adolescents is on the decline, as is drug use in some specific areas. We really need to focus a lot of our work in the field of prevention. As a body, we need to ensure that there is funding available to help develop effective, scientifically based prevention programs that are available in this country.

**Senator Joyal:** Is part of the problem that governments have not recognized that gambling is a public health issue? In the context of smoking, the federal government has invested millions of dollars in prevention campaigns. Any one of us watching television will see an advertisement. The provincial government, too, has embarked on that trend. Last week, I saw a group of advertisements supported by the Quebec government that, to me, were very effective.

There are also advertisements against drinking. You know the slogan, “Moderation has a much better taste.” The federal government has been involved in a campaign against drinking for about 25 years. However, I have never seen any advertisements — either provincially or federally-sponsored — that alert people to the fact that there is a danger for public health that is as important as you describe.

Should not the first objective be to deem gambling a major public health issue? Is it justifiable to do so?

**Mr. Derevensky:** You are correct, senator. We have been working with the Pan American Health Organization (PAHO), which covers the Americas, to try to raise this as a public health issue. We have been trying to work with the World Health Organization to get them to recognize that gambling problems are, in fact, a public health issue. One of our staff members will be presenting a paper at the Canadian Public Health Association meeting in Newfoundland in the spring, clearly indicating that this is a public health issue.

The one little caveat, though, in respect of your examples of smoking and alcohol, is that our provincial governments own the gambling. On the one hand, they are trying to discourage problem

à l'élaboration d'un programme axé sur l'école, tant aux niveaux primaire que secondaire. Nous sommes en train de terminer l'essai d'un programme sur CD-ROM s'accompagnant d'un manuel pour les enseignants, qui sera gratuit dans toutes les écoles de la province du Québec afin d'intensifier la sensibilisation pour prévenir ce problème.

Nous pensons commencer à peine à prévenir le jeu. Nous devons créer des publicités plus efficaces et aider les parents à comprendre que le jeu peut engendrer des problèmes. L'un des adolescents qui est venu recevoir un traitement nous a dit: «On nous parle des problèmes de drogue et à d'alcool à l'école, mais personne ne nous a jamais dit que le jeu pouvait devenir un problème.»

Vous avez dit avec raison que le tabagisme et la consommation d'alcool chez les adolescents diminuent, de même que la consommation de drogues dans certaines populations, comme le montre l'enquête auprès des ménages réalisée aux États-Unis. Nous devons vraiment concentrer une bonne partie de notre travail sur la prévention. En tant qu'organisme, nous devons veiller à recevoir un financement suffisant pour concevoir des programmes de prévention efficaces et fondés sur des données scientifiques, puis pour les déployer dans tout le pays.

**Le sénateur Joyal:** Le problème ne vient-il pas en partie du fait que les gouvernements ne reconnaissent pas le jeu comme un problème de santé publique? Pour ce qui est du tabagisme, le gouvernement fédéral a investi des millions de dollars en campagnes de prévention. N'importe lequel d'entre nous qui regarde la télévision y verra une publicité. Le gouvernement provincial s'est lui aussi lancé dans cette voie. La semaine dernière, j'ai vu une série de publicités financée par le gouvernement du Québec et qui m'a semblé très percutante.

Il y a aussi diverses publicités contre la consommation d'alcool. Vous connaissez le slogan, «La modération a bien meilleur goût». Le gouvernement fédéral poursuit une campagne contre la consommation d'alcool depuis près de 25 ans. Cependant, je n'ai jamais vu de publicité — parrainée par le gouvernement provincial ou fédéral — visant à informer les gens d'un danger pour la santé publique de la gravité que vous décrivez.

Par conséquent, le premier objectif ne devrait-il pas consister à reconnaître le jeu comme un problème grave de santé publique? Cela ne serait-il pas justifiable?

**M. Derevensky:** Vous avez raison, sénateur. Nous travaillons en collaboration avec l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS), dont la portée s'étend à toutes les Amériques, à tenter de faire reconnaître ce problème comme un problème de santé publique. Nous essayons également de faire valoir à l'Organisation mondiale de la santé que les problèmes liés au jeu sont des problèmes de santé publique. L'un des membres de notre personnel fera une présentation à l'Association canadienne de santé publique, à Terre-Neuve, au printemps prochain, afin d'indiquer clairement que le jeu est un problème de santé publique.

On observe toutefois une petite différence entre le cas du jeu et les exemples du tabagisme et de la consommation d'alcool que vous nous avez donnés, puisque les gouvernements provinciaux



gambling and raise it as a public health issue; on the other hand, they do not want to see the revenues drop. In fact, the British Columbia Lottery Corporation, which runs all the gambling in the province, was told to increase revenues. Ministers of revenue, the heads of departments of finance in the United States are telling their lottery corporations, which is government-controlled gambling, to raise revenues. We need the revenues being generated.

We are in this Catch-22 position where, I think, if the governments now start recognizing that gambling is a public health issue, they almost become liable. In this country — in Quebec, Ontario and British Columbia — we are seeing more lawsuits being brought as a duty of care issue. If you know it is a public health issue, how is it that you are promoting this kind of behaviour?

**Senator Smith:** I have an observation along the same lines. Perhaps the difference with smoking, in particular, is that there is such a long history of data and statistics as to the extent it really is dangerous and costs thousands of lives every year.

In respect of alcoholic beverages, there is also a long history there. Eighty years ago, people thought the solution was prohibition and you know all about that. It did not really work.

With regard to gambling, however, I was saying yesterday that I have always had a fair bit of sympathy for horse racing; it is an ancient tradition. It is very labour intensive, and a large percentage of those jobs are rural and stuff like that. I do not think you hear quite the same horror stories, although you may have data on that.

However, with regard to casinos, it is pretty recent. Yesterday I observed that people such as J.S. Woodsworth and Tommy Douglas, the founders of the CCF and NDP parties — even Stanley Knowles — would roll over in their graves if they knew that casinos had been introduced to Ontario by the NDP government — of all parties — because they were desperate for money.

It is easy for us to be righteous about this, and I am quite sympathetic to the problem that you are discussing. I am from Toronto, Ontario. Although these VLTs are everywhere, we are in one of the two provinces that do not have them. It is easy for me to give gratuitous advice to the residents of the other eight provinces that are in the deeper category of sin on this issue. However, I fully expect that they would want the revenues that they are losing to be replaced; and certain provinces — Quebec for example — would regard any intrusion into provincial jurisdiction as heresy, blasphemy, treachery and treason. You are both from Quebec, so you know what I am talking about.

sont propriétaires des installations de jeu. D'une part, ils essaient de combattre le jeu compulsif et d'en faire un enjeu de santé publique; d'autre part, ils ne veulent tout de même pas voir leurs recettes chuter. Dans les faits, la British Columbia Lottery Corporation, qui gère toutes les installations de jeu de la province, a reçu la consigne d'augmenter ses recettes. En effet, les ministres du Revenu et les hauts fonctionnaires des ministères des Finances des États-Unis disent à leurs organismes responsables du jeu, qui relèvent du gouvernement, d'augmenter leurs recettes. Il doit y avoir production de recettes.

Nous sommes dans une impasse, en quelque sorte, parce que si le gouvernement reconnaît le jeu comme un problème de santé publique, il s'en déclare presque responsable. Au pays — au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique — on remarque un nombre croissant de poursuites pour manque à une obligation de diligence. Si le gouvernement sait qu'il s'agit d'un problème de santé publique, comment se fait-il qu'il favorise ce comportement?

**Le sénateur Smith:** J'aimerais faire une observation dans le même sens. Le tabagisme, en particulier, se distingue du jeu par une longue histoire de données et de statistiques sur les dangers réels qu'il représente et les milliers de vies qu'il prend chaque année.

Il y a aussi une longue histoire de lutte contre la consommation excessive de boissons alcoolisées. Il y a quatre-vingts ans, les gens pensaient que la solution était la prohibition, vous le savez tous. Cela n'a pas vraiment fonctionné.

En ce qui concerne le jeu, par contre, je vous ai dit que j'avais toujours eu un petit penchant favorable aux courses de chevaux, puisqu'il s'agit d'une longue tradition. Ces courses nécessitent beaucoup de main-d'œuvre, et une grande proportion des emplois se trouvent en régions rurales. Je ne crois pas qu'on entende les mêmes histoires d'horreur à cet égard, mais il peut y avoir des données à ce sujet.

Le phénomène des casinos, par contre, est plutôt récent. Je vous ai fait remarquer hier que des personnes comme J.S. Woodsworth et Tommy Douglas, les fondateurs de la CCF et du NPD — et même Stanley Knowles — se retourneraient dans leurs tombes s'ils savaient que c'est le gouvernement NPD, parmi tous les partis, qui a introduit les casinos en Ontario parce qu'il avait désespérément besoin d'argent.

Il est facile pour nous d'avoir l'air vertueux, et je suis très sensible au problème qui nous occupe. Je viens de Toronto, en Ontario. Bien qu'on trouve des appareils de loterie vidéo partout, l'Ontario est l'une des deux provinces où il n'y en a pas. Il est facile pour moi de prodiguer des conseils gratuits aux résidents des huit autres provinces qui sont en plus grave état de péché à cet égard. Cependant, je suis certain qu'ils voudraient récupérer les recettes perdues d'une autre façon, et certaines provinces, dont le Québec, verraient toute intrusion dans une sphère de compétence provinciale comme un blasphème, une tricherie ou de la trahison. Vous venez tous les deux du Québec, donc vous savez de quoi je parle.

These are the sorts of things we have to grapple with. I am sure you have thought about them. If you have any gratuitous thoughts or observations on these things, I would be happy to listen to them.

**Ms. Gupta:** We are here to present whatever facts and data we have come across over the years. My personal belief is that we need to look at some type of balance. Our desire is not to completely remove something from society and swing its economics upside down just to protect a certain percentage of people who could go on to develop gambling problems.

**Senator Smith:** Before you leave, I want to ask about your view on horse racing.

**Ms. Gupta:** Horse racing is not something we have come across a lot. It is not a big area of interest among the youth or young adults with whom we have been dealing. The closest to horse racing that I have experienced with our patients is the animated horse track at the casino. There are now a lot of VLT machines in our racetrack in Montreal, and there are, on occasion, table games there, which have their own issues. However, for the most part, there are types of gaming that are less problematic than others.

At the beginning of his presentation, Mr. Derevensky called for a closer investigation as to what the impacts of different types of gambling are on our society's benefits and costs. We know, for the most part, that the electronic gaming machines seem to be posing the greatest threat to the welfare and the well-being of our citizens. We do not necessarily want to throw a blanket on all other types of gambling opportunities in our society. We want a balance.

The issue of prevention programs was raised. The publicity issues were brought up, and the whole public health issue was raised. The whole idea of protecting people from any negative effects of gambling has to come on multiple levels. We cannot address it in one area and not another. We know that a lot of the commissions that were done in other countries show that accessibility and availability were two major determinants of harm down the line. That is one thing. Advertising and education is another.

It must be examined on many levels. We cannot jump to one area to protect people and neglect all the others. A public health approach should look at a balance and try to find a way to let gambling exist in our societies while protecting people as much as possible.

Il faut tenir compte de ce genre de chose. Je suis certain que vous y avez déjà réfléchi. Si vous avez des observations ou des commentaires à formuler à cet égard, je serais très heureux de les entendre.

**Mme Gupta:** Nous sommes ici pour présenter tous les faits et les données que nous avons compilés au fil du temps. Je crois personnellement que nous devons viser un certain équilibre. Nous ne souhaitons pas éliminer complètement une chose de la société ni bouleverser complètement son économie simplement pour protéger un certain pourcentage de la population susceptible d'avoir des problèmes de jeu compulsif.

**Le sénateur Smith:** Avant que vous ne partiez, j'aimerais vous demander ce que vous pensez des courses de chevaux.

**Mme Gupta:** Nous ne nous sommes pas beaucoup penchés sur la question des courses de chevaux. Ce n'est pas un champ d'intérêt marqué chez les adolescents et les jeunes dont nous nous occupons. Le phénomène le plus près des courses de chevaux auquel j'ai été confrontée dans mon travail avec nos patients est celui des pistes de chevaux animées qu'on trouve au casino. Il y a beaucoup d'appareils de loterie vidéo aux pistes de courses de Montréal, et il arrive parfois qu'on y tienne des jeux de table, qui présentent des problèmes particuliers. Cependant, je dirais en gros qu'il y a des formes de jeu qui semblent moins problématiques que d'autres.

Au début de son exposé, M. Derevensky a demandé à ce qu'on surveille de plus près les effets des différents types de jeu sur notre société en termes de bien-être et de coûts. Nous savons que pour la plupart, les appareils de jeu électroniques semblent être ceux représentant la plus grande menace au bien-être de nos citoyens. Nous ne voulons pas nécessairement empêcher toutes les autres formes de jeu dans notre société. Nous visons un équilibre.

On a parlé de programmes de prévention. On a parlé aussi de publicité et de toute la question de la santé publique. La volonté de protéger les gens contre les effets négatifs du jeu compulsif doit transparaître à divers niveaux. Nous ne pouvons déployer nos efforts à un seul endroit, mais pas ailleurs. Les travaux de nombreuses commissions d'autres pays montrent que l'accessibilité est le plus grand facteur déterminant de préjudices en bout de ligne. C'est une chose. La publicité et l'éducation en sont une autre.

Il faut examiner la question à divers niveaux. Nous ne pouvons pas nous précipiter d'un côté pour protéger les gens et négliger tous les autres de l'autre. Dans une perspective de santé publique, il faut chercher un équilibre et trouver un moyen de permettre le jeu dans nos sociétés tout en protégeant les personnes le plus possible.



**The Chairman:** Thank you very much Professor Gupta and Professor Derevensky for taking the time to be with us this morning. Your presentation and your interactions have been very informative and helpful. They will be very helpful in our deliberations as a committee. Thank you again for being here.

The committee adjourned.

**Le président:** Je vous remercie infiniment, madame Gupta et monsieur Derevensky, d'avoir pris le temps de venir nous rencontrer ce matin. Votre exposé, ainsi que vos réponses et observations ont été très informatifs et utiles. Ces renseignements aideront beaucoup le comité dans ses délibérations. Je vous remercie encore une fois d'être venus.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

**WITNESSES**

**Wednesday, February 18, 2004**

*From the Senate of Canada:*

The Honourable Jean Lapointe, Senator;  
Pascal Charron, political advisor.

**Thursday, February 19, 2004**

*From McGill University:*

Jeffrey Derevensky, professor;  
Rina Gupta, professor.

**TÉMOINS**

**Le mercredi 18 février 2004**

*Du Sénat du Canada:*

L'honorable Jean Lapointe, sénateur;  
Pascal Charron, conseiller en politiques.

**Le jeudi 19 février 2004**

*De l'Université McGill:*

Jeffrey Derevensky, professeur;  
Rina Gupta, professeure.







Third Session  
Thirty-seventh Parliament, 2004

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chair:*

The Honourable GEORGE J. FUREY

Wednesday, February 25, 2004  
Thursday, February 26, 2004

### Issue No. 2

#### First and second (last) meetings on:

Bill C-5, An Act respecting the effective date of the  
representation order of 2003

and

#### First meeting on:

Bill C-16, An Act respecting the registration of  
information relating to sex offenders

#### INCLUDING:

THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-5)

#### APPEARING:

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P.,  
Leader of the Government in the House of Commons and  
Minister responsible for Democratic Reform

#### WITNESSES:

(See back cover)

Troisième session de la  
trente-septième législature, 2004

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président:*

L'honorable GEORGE J. FUREY

Le mercredi 25 février 2004  
Le jeudi 26 février 2004

### Fascicule n° 2

#### Première et deuxième (dernière) réunions concernant:

Le projet de loi C-5, Loi sur la date de prise d'effet du  
décret de représentation électorale de 2003

et

#### Première réunion concernant:

Le projet de loi C-16, Loi concernant l'enregistrement de  
renseignements sur les délinquants sexuels et modifiant le  
Code criminel et d'autres lois en conséquence

#### Y COMPRIS:

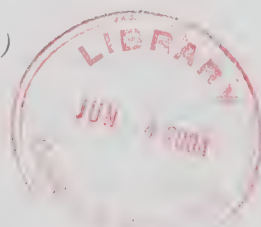
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Projet de loi C-5)

#### COMPARAÎT:

L'honorable Jacques Saada, c.p., député,  
leader du gouvernement à la Chambre des communes et  
ministre responsable de la Réforme démocratique

#### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George J. Furey, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.)	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Baker, P.C.	Mercer
Bryden	Nolin
Buchanan, P.C.	Pearson
Cools	Smith, P.C.

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Mercer substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*February 26, 2004*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George J. Furey

*Vice-président:* L'honorable Gérard-A. Beaudoin  
et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
* Austin, c.p. (ou Rompkey, c.p.)	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Baker, c.p.	Mercer
Bryden	Nolin
Buchanan, c.p.	Pearson
Cools	Smith, c.p.

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Mercer substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 26 février 2004*).



# ORDERS OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, on Thursday, February 19, 2004:

The Honourable Senator Pearson moved, seconded by the Honourable Senator Poy:

That Bill C-16, An Act respecting the registration of information relating to sex offenders, to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other Acts, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract of the *Journals of the Senate*, on Friday, February 20, 2004:

The Honourable Senator Rompkey, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Losier-Cool:

That Bill C-5, An Act respecting the effective date of the representation order of 2003, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

# ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 19 février 2004:

L'honorable sénateur Pearson propose, appuyé par l'honorable sénateur Poy:

Que le projet de loi C-16, Loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence, soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du vendredi 20 février 2004:

L'honorable sénateur Rompkey, c.p. propose, appuyé par l'honorable sénateur Losier-Cool:

Que le projet de loi C-5, Loi sur la date de prise d'effet du décret de représentation électorale de 2003, soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 25, 2004

(4)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:15 p.m., in room 705, Victoria Building, the Honourable George J. Furey, Chair, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Cools, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Nolin, Pearson and Smith (11).

*Other senators present:* The Honourable Senators Kinsella, Lynch-Staunton, Mercer, Murray, P.C. and Prud'homme, P.C. (5).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Margaret Young and James Robertson.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Friday, February 20, 2004, the committee began its consideration of Bill C-5, An Act respecting the effective date of the representation order of 2003.

### APPEARING:

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform.

### WITNESSES:

*From the Privy Council Office:*

Stéphane Perrault, Privy Council Officer, Senior Counsel, Legislation and House Planning, Counsel;

Stephen Zaluski, Privy Council Officer, Senior Counsel, Legislation and House Planning, Counsel.

*From Elections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel.

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P. and Jean-Pierre Kingsley made a statement and together, witnesses answered questions.

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P. and Jean-Pierre Kingsley each submitted briefs to the committee.

The committee proceeded to discuss the consideration of a draft budget.

The Honourable Senator Beaudoin moved, that the following budget application be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration, subject to the granting by the Senate of authority to engage the service of personnel:

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 25 février 2004

(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 15, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Baker, c.p., Beaudoin, Bryden, Buchanan, c.p., Cools, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., Nolin, Pearson et Smith (11).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Kinsella, Lynch-Staunton, Mercer, Murray, c.p., et Prud'homme, c.p. (5).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young et James Robertson.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 20 février 2004, le comité entreprend l'étude du projet de loi C-5, Loi sur la date de prise d'effet du décret de représentation électorale de 2003.

### COMPARAÎT:

L'honorable Jacques Saada, c.p., député, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la Réforme démocratique.

### TÉMOINS:

*Du Bureau du Conseil privé:*

Stéphane Perrault, agent du Conseil privé, avocat principal, Législation et planification parlementaire;

Stephen Zaluski, agent du Conseil privé, avocat principal, Législation et planification parlementaire.

*D'Élections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique.

L'honorable Jacques Saada, c.p., député, et Jean-Pierre Kingsley font une déclaration et, avec l'aide des témoins, répondent aux questions.

L'honorable Jacques Saada, c.p., député, et Jean-Pierre Kingsley déposent tous les deux des mémoires auprès du comité.

Le comité discute du budget proposé.

L'honorable sénateur Beaudoin propose que les prévisions budgétaires suivantes soient approuvées et soumises au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, sous réserve de l'approbation par le Sénat de l'autorisation de retenir les services de personnel:



**SUMMARY OF EXPENDITURES**

Professional and Other Services	\$ 18,000
Transportation and Communications	\$ 9,350
Other Expenditures	\$ 1,000
<b>Total</b>	<b>\$ 28,350</b>

The question being put on the motion, it was adopted.

At 6:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

OTTAWA, Thursday, February 26, 2004

(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:56 a.m., in room 257, East Block, the Honourable George J. Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Cools, Furey, Joyal, P.C., Mercer, Nolin, Pearson and Smith (12).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Margaret Young and Robin McKay.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Friday, February 20, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-5, An Act respecting the effective date of the representation order of 2003.

It was agreed, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-5.

It was agreed, that the title stand postponed.

It was agreed, that clause 1 carry.

It was agreed, that clause 2 carry.

It was agreed, that clause 3 carry.

It was agreed, that the title carry.

It was agreed, that the Bill, without amendment, carry.

It was agreed, that the Chair report the Bill today, without amendment, to the Senate.

At 11:00 a.m., the committee proceeded to study Bill C-16.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Friday, February 20, 2004, the committee began its consideration of Bill C-16, An Act respecting the registration of information relating to sex offenders.

**RÉSUMÉ DES DÉPENSES**

Services professionnels et autres	18 000 \$
Transports et communications	9 350 \$
Autres dépenses	1 000 \$
<b>Total</b>	<b>28 350 \$</b>

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---

OTTAWA, le jeudi 26 février 2004

(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 56, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, c.p., Beaudoin, Bryden, Buchanan, c.p., Cools, Furey, Joyal, c.p., Mercer, Nolin, Pearson et Smith (12).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young et Robin McKay.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre du jour adopté par le Sénat le vendredi 20 février 2004, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-5, Loi sur la date de prise d'effet du décret de représentation électorale de 2003.

Il est convenu que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-5.

Il est proposé de reporter l'adoption du titre.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi sans amendement.

Il est convenu que le président fasse rapport aujourd'hui au Sénat du projet de loi sans amendement.

À 11 heures, le comité passe à l'étude du projet de loi C-16.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 20 février 2004, le comité entreprend l'étude du projet de loi C-16, Loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence.

*WITNESSES:*

*From the Department of Public Safety and Emergency Preparedness:*

Cliff Yumansky, Senior Advisor, Corrections and Criminal Justice Directorate;

Mary Campbell, Acting Director General, Corrections and Criminal Justice Directorate.

*From the Department of Justice Canada:*

Doug Hoover, Counsel, Criminal Law Policy Section.

Mary Campbell made a statement and together, witnesses answered questions.

At 1:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:**TÉMOINS:*

*Du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile:*

Cliff Yumansky, conseiller principal, Direction générale des affaires correctionnelles et de la justice pénale.

Mary Campbell, directrice générale intérimaire, Direction des affaires correctionnelles et de la justice pénale.

*Du ministère de la Justice du Canada:*

Doug Hoover, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

Mary Campbell fait une déclaration et, avec l'aide des témoins, répond aux questions.

À 13 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, February 26, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

**SECOND REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-5, An Act respecting the effective date of the representation order of 2003, has, in obedience to the Order of Reference of Friday, February 20, 2004, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 26 février 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

**DEUXIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-5, Loi sur la date de prise d'effet du décret de représentation électorale de 2003, a, conformément à l'ordre de renvoi du vendredi 20 février 2004, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

**GEORGE FUREY**

*Chair*

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 25, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:15 p.m. to study Bill C-5, an Act respecting the effective date of the representation order of 2003.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*Translation*]

**The Chairman:** Today, we are going to begin our study of Bill C-5.

[*English*]

We will hear today from the minister, the Honourable Jacques Saada, Leader of the Government in the House of Commons and the Minister responsible for Democratic Reform. With the minister today we have Mr. Stéphane Perrault, senior counsel from the Privy Council Office and, as well, Mr. Stephen Zaluski, senior counsel from the Privy Council Office.

Thank you very much for taking the time to be with us today, minister. I understand you will begin with a brief presentation, and we will follow that with questions from senators.

[*Translation*]

**The Honourable Jacques Saada, Leader of the Government in the House of Commons and Minister Responsible for Democratic Reform:** Mr. Chairman, I am pleased to have this opportunity to speak to you about Bill C-5, respecting the implementation of new electoral boundaries.

Despite its unassuming title and the fact that it is only three clauses long, this bill is of great significance to all Canadians. It is about providing them, with the least possible delay, a new electoral map that reflects demographic changes and the diversity of the different regions of Canada.

The principles and values behind this legislation have already been ably explained by the Honourable Senator Smith, who is sponsoring this bill. There are, however, a few points that I would like to underscore. First, there has been considerable discussion in both chambers as to what prompted this legislation, and I would like to speak to that directly.

On July 17, 2003, Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley wrote to the chair of the Committee on Procedure and House Affairs. The CEO indicated in his letter, and in his subsequent testimony before the House committee considering Bill C-49, that it would be possible for Elections Canada to implement the new electoral boundaries for any election called on or after April 1, 2004.

The choice of April 1, 2004, as the operative date stipulated in Bill C-5 would ensure that if an election is called this spring or summer, it will be held under the new electoral boundaries.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 25 février 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 15 pour étudier le projet de loi C-5, Loi sur la date de prise d'effet du décret de représentation électorale de 2003.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le président:** Aujourd'hui, nous allons commencer l'étude du projet de loi C-5.

[*Traduction*]

Nous entendrons aujourd'hui l'honorable Jacques Saada, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la réforme démocratique. Il est accompagné de M. Stéphane Perrault, avocat-conseil du Bureau du Conseil privé, et de M. Stephen Zaluski, également avocat-conseil du Bureau du Conseil privé.

Merci beaucoup d'avoir pris le temps de venir nous rencontrer, monsieur le ministre. Je crois comprendre que vous nous ferez d'abord un bref exposé, qui sera suivi des questions des sénateurs présents.

[*Français*]

**L'honorable Jacques Saada, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la Réforme démocratique:** Monsieur le président, je suis heureux d'avoir la possibilité de vous entretenir du projet de loi C-5, projet de loi de la mise en œuvre des nouvelles limites des circonscriptions électorales.

Malgré son titre sans éclat et le fait qu'il ne comporte que trois articles, ce projet de loi est d'une grande importance pour tous les Canadiens et Canadiennes. Il les munit dans les plus brefs délais d'une nouvelle carte électorale qui reflète les changements démographiques et la diversité des différentes régions du pays.

Les principes et valeurs qui sous-tendent ce projet de loi ont déjà été bien expliqués par le sénateur Smith qui le parraine. De plus j'aimerais souligner certains points. D'abord, à l'origine de ce projet de loi, de nombreuses discussions ont été tenues dans les deux Chambres et j'aimerais en parler plus directement.

Le 17 juillet 2003, le directeur général des élections, M. Kingsley écrivait au président du Comité de la procédure et des affaires parlementaires de la Chambre. Il indiquait dans sa lettre et dans son témoignage ultérieur qu'il serait possible à Elections Canada de mettre en place les nouvelles limites des circonscriptions électorales pour toute élection déclenchée le ou après le premier avril 2004.

L'adoption de l'échéance du premier avril 2004 dans le projet de loi C-5 permettrait d'assurer que si une élection devait être déclenchée au printemps, elle le serait en vertu de la nouvelle carte électorale.



[English]

Mr. Chairman, I would like also to make it very clear that this initiative is far from merely a question of process or convenience. In fact, I believe Alfred North Whitehead put it best when he said that the art of progress is to preserve order amid change and to preserve change amid order.

We all agree that the stability of our parliamentary democracy is crucial. I would hope, however, that we also agree that it is essential to ensure that the House of Commons provide an accurate reflection of Canada's changing demographics.

Ideally, an electoral map should reflect the most recent census data. As such, it is crucial to update our electoral map in a timely fashion, without which the representativeness of the House of Commons and its democratic legitimacy would be at stake. This is why the Constitution provides for readjustment of electoral boundaries every 10 years following each decennial census. The machinery for doing this is the Electoral Boundaries Readjustment Act.

In 1964, Parliament decided that the drawing of electoral boundaries should be removed from parliamentarians and placed in the hands of an independent process. Hence, the Electoral Boundaries Readjustment Act was born.

The act is based on the creation of 10 independent Electoral Boundaries Commissions, one for each province. They are charged with the task of drawing up new electoral boundaries for the provinces. Unlike in many U.S. states, for instance, where the redistribution process is bipartisan, our system provides for strictly non-partisan commissions.

The commissions draw up proposals, hold public hearings and consider input from parliamentarians. The final determination, however, rests with the commissions. It is they who decide what the new federal boundaries for the provinces shall look like.

In doing so, however, they are guided by principles and criteria set out in the act. First and foremost, they are directed to proceed on the basis of achieving voter parity, ensuring that riding populations remain as close as reasonably possible to provincial averages.

However, drawing electoral boundaries is not a purely mathematical exercise; rather, it is also an art that demands balancing a variety of factors. Key among these is a concept of community of interest which looks to unique demographic and cultural characteristics.

Other factors in the act include historic patterns of electoral districts and the provision of manageable geographic areas for sparsely populated ridings. In other words, it is critical to ensure that all relevant factors are brought to bear on the commission's work.

[Traduction]

Monsieur le président, je veux également souligner le fait que cette initiative n'est pas simplement affaire de processus ou de convenance. En fait, je crois que le mathématicien Alfred North Whitehead disait juste en affirmant que l'art du progrès est de préserver l'ordre parmi le changement et de préserver le changement parmi l'ordre.

Nous convenons tous que la stabilité de la démocratie et de notre carte électorale est cruciale. J'espère toutefois que l'on peut également convenir qu'il est essentiel de s'assurer que la composition de la Chambre des communes reflète de manière juste les changements démographiques au Canada.

Idéalement, toute carte électorale devrait refléter les données démographiques les plus à jour. Il importe donc de ne pas retarder plus que nécessaire la mise à jour de notre carte électorale. Il en va de la représentativité de la Chambre des communes, et donc de sa légitimité démocratique. C'est pourquoi notre constitution prévoit un remaniement de la carte électorale à tous les 10 ans, soit à la suite de chaque recensement décennal. Le mécanisme pour ce faire est prévu dans la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

En 1964, le Parlement a décidé de retirer le remaniement de la carte électorale des mains des parlementaires et de le confier à un processus indépendant. C'est ainsi qu'est née la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

La loi repose sur la création de 10 commissions de délimitation des circonscriptions électorales indépendantes, soit une pour chaque province, chargées de dessiner la carte électorale pour leur province respective. Contrairement à beaucoup d'États des États-Unis où le processus de révision est effectué sur une base bipartisan, notre système prévoit des commissions strictement non partisans.

Les commissions formulent des propositions, tiennent des audiences publiques et examinent les idées des députés. La décision finale appartient toutefois aux commissions. Ce sont elles qui décident quelles seront les nouvelles limites des circonscriptions pour leur province.

Elles le font toutefois à la lumière des principes et des critères établis dans la loi. D'abord et avant tout, elles doivent rechercher la parité des électeurs, c'est-à-dire s'assurer que la population des circonscriptions se rapproche le plus possible des moyennes provinciales.

Toutefois, la délimitation des circonscriptions n'est pas un exercice purement arithmétique. Il s'agit également d'un art qui exige la recherche d'un équilibre entre divers facteurs. Parmi ceux-ci, le facteur clé est la notion de communauté d'intérêt, qui implique un examen des caractéristiques démographiques et culturelles particulières à une région.

La loi énonce d'autres facteurs, dont l'évolution historique des différentes circonscriptions et le souci de faire en sorte que la superficie des circonscriptions dans les régions peu peuplées ne soit pas trop vaste. En d'autres termes, le processus vise à assurer que tous les facteurs pertinents soient pris en compte dans le travail des commissions.

As Madam Justice McLachlin stated in the leading Supreme Court judgment on this issue:

Factors like geography, community history, community interests and minority representation may need to be taken into account to ensure that our legislative assemblies effectively represent the diversity of our social mosaic.

*[Translation]*

I would like to talk about the process for the readjustment of electoral boundaries that led to the introduction of this bill. The process has unfolded over many months. It started with the transmission of the 2001 census results in March 2002, and culminated with the new representation order on August 25, 2003. Canada's new electoral map represents the final product of a rigorous process that has successfully run its course. This bill in no way interferes with that process.

In fact, it simply ensures that this independent process is not unduly delayed. Under the new boundaries, the size of the House of Commons will increase from 301 to 308 members, reflecting Canada's growing population.

According to the 2001 census, Canada's population has grown significantly, particularly in three provinces. Applying the results of the 2001 census to the redistribution formula set out in the Constitution, Alberta and British Columbia are each entitled to two additional seats and Ontario to three new seats. As well, within provinces, adjustments are necessary to ensure that ridings are relatively equal and reflect shifts in population. Otherwise, we risk diluting the votes of some voters in favour of others.

All this to say that Canada's electoral map is very out of date and does not reflect today's demographic realities. In this context, the question is not why we should accelerate the implementation of the new boundaries, but rather on what basis we could justify further delay.

*[English]*

Some questions have been raised concerning permanency. Why not a permanent fix? Bill C-5 does not permanently shorten the one-year grace period in the Electoral Boundaries Readjustment Act; in fact, it does not amend that act at all. It only applies to the 2003 representation order.

Why not a permanent fix? The reason is rather simple. We do not know at this point whether or what kind of a permanent reduction of the grace period is feasible. Looking at other jurisdictions, there is a wide spectrum of approaches to this particular issue. In a number of provinces, specific legislation is required for commission reports to be given force of law. In some of these cases, such as in British Columbia and Alberta, the law

Comme l'a dit la juge McLachlin dans l'arrêt de principe de la Cour suprême sur cette question:

Des facteurs tels les caractéristiques géographiques, l'histoire, les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires peuvent devoir être pris en considération si l'on veut que nos assemblées législatives représentent efficacement la diversité de notre mosaïque sociale.

*[Français]*

J'aimerais faire le point sur le processus de redistribution des circonscriptions qui a mené au dépôt de ce projet de loi. Ce processus s'est déroulé sur plusieurs mois. Il a commencé lors du dépôt du dernier recensement de mars 2002 pour aboutir au degré de représentation du 25 août dernier. La nouvelle carte électorale du Canada découle donc d'un processus rigoureux qui a été mené à terme. Le projet de loi n'interfère aucunement avec ce processus.

À vrai dire, il garantit que l'aboutissement de ce processus indépendant ne soit pas indûment retardé. Avec les nouvelles limites, le nombre de députés à la Chambre des communes passera de 301 à 308, ce qui reflètera l'accroissement de la population au Canada.

Selon le recensement de 2001, la population du Canada a connu une croissance importante surtout dans trois provinces. C'est la raison pour laquelle, en appliquant le résultat du recensement de 2001 à la formule de découpage établie dans la Constitution, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont droit à deux sièges supplémentaires et l'Ontario à trois nouveaux sièges. De plus, des ajustements sont nécessaires au sein des provinces canadiennes pour s'assurer que les circonscriptions soient relativement égales et reflètent le mouvement de la population, sans quoi nous risquerions de diluer les votes de certains au profit d'autres.

Bref la carte électorale en vigueur est sérieusement dépassée et ne reflète absolument pas la réalité démographique d'aujourd'hui. Dans ce contexte, la question n'est pas de savoir pourquoi on doit accélérer la mise en œuvre des nouvelles circonscriptions mais plutôt de savoir comment justifier un délai supplémentaire.

*[Traduction]*

On pose certaines questions au sujet du caractère permanent de ces modifications. Pourquoi pas une solution permanente? Le projet de loi C-5 ne raccourcit pas de façon permanente le délai d'un an prévu dans la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. En fait, il ne modifie aucunement cette loi. Il ne s'applique qu'au décret de représentation électorale de 2003.

Pourquoi ne pas proposer une solution permanente? La raison en est bien simple. Nous ne savons pas encore à ce stade-ci s'il est possible de réduire en permanence le délai de grâce et, le cas échéant, de combien il pourrait être réduit. Lorsqu'on se tourne vers d'autres provinces ou pays, on constate un large éventail d'approches et de solutions. Dans plusieurs provinces, une loi particulière doit être adoptée pour que les rapports des



provides for the approval of recommendations by a resolution of the assembly followed by the introduction of legislation within the same session. In Quebec, where the distribution process is more similar to ours, boundaries drawn by the commission are published in the *Canada Gazette* and come into effect at the next dissolution, provided that this does not occur within three months of the publication.

Would three months be enough at the federal level where there is more than two and one half times the number of ridings than in Quebec, or should we apply a delay of six or eight months? The truth is we do not know. We do know that the Chief Electoral Officer has publicly stated that this time around the new boundaries can be ready for April 1. It is not, however, the last word and there exists several opportunities on the horizon for broader review of the electoral redistribution process.

[Translation]

In this regard, I wish to inform you that I invited the Committee on Procedure and House Affairs, at the time Bill C-3 was introduced, to undertake a broader study of the changes that might be made to the electoral process.

This could include questions relating to redistribution. The Chief Electoral Officer has indicated that he will table a report with the Standing Committee on Procedure and House Affairs outlining the changes he thinks should be made to the redistribution process. This report may provide an impetus for further thinking about possible reforms to the electoral redistribution process.

All of which is to say that there will be opportunities to shed further light on these issues, and that Bill C-5 should not prejudice this ongoing policy work.

However, we have a new electoral map that reflects Canada's current demographics and that was duly adopted. All that remains to be done is to implement it.

Honourable senators, there is much at stake. Some provinces are entitled to additional seats. All Canadians are entitled to an electoral map that reflects this country's changing face. That is the purpose of this bill. I would like to thank you, Mr. Chairman, for having me, and I am at your disposal to answer your questions.

**Senator Lynch-Staunton:** Thank you for your presentation, which provides a very detailed history of the nature of this bill that we are called upon to amend. I get the feeling that you had a classical education because I detect a lot of Jesuitism in your presentation. You completely sidestep the issue raised in this amendment.

commissions deviennent exécutoires. Dans certains cas, comme en Colombie-Britannique et en Alberta, la loi prévoit l'approbation des recommandations par résolution de l'Assemblée législative, suivie par le dépôt d'un projet de loi au cours de la même session parlementaire. Au Québec, où le processus de remaniement de la carte électorale s'apparente davantage au nôtre, les circonscriptions tracées par la commission sont publiées dans la *Gazette* et prennent effet dès la dissolution de l'Assemblée, à condition que cela ne se produise pas dans les trois mois qui suivent la publication.

Est-ce qu'une période de trois mois est également suffisante au niveau fédéral, alors que le nombre de circonscriptions est deux fois et demie supérieur à celui du Québec? Devrions-nous prévoir une période de six mois, ou même de huit mois? La vérité, c'est que nous l'ignorons. Ce que nous savons, c'est que le directeur général des élections a indiqué publiquement que, pour cette fois, la nouvelle carte électorale pourrait être mise en oeuvre dès le 1<sup>er</sup> avril. Cela ne met toutefois pas fin à la question. Il y aura en fait plusieurs occasions de revoir de façon plus large le processus de remaniement de la carte électorale.

[Français]

À ce titre, je tiens à vous informer que j'ai invité le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre, lors du dépôt du projet de loi C-3, à amorcer une étude plus large des changements qui pourraient être apportés au processus électoral.

Ceci pourrait inclure les questions du découpage. Le directeur général des élections a indiqué qu'il présentera au Comité de la procédure et des affaires de la Chambre un rapport sur les changements qu'il considère propice d'apporter au processus de révision des limites de circonscription. Ce rapport pourrait inciter à davantage de réflexion quant aux réformes éventuelles du découpage de la carte électorale.

Tout cela pour dire que nous aurons l'occasion de faire la lumière sur ces questions et le projet de loi C-5 ne devrait pas préjuger des résultats de ces analyses.

Il n'en reste pas moins qu'une nouvelle carte électorale dûment adoptée reflète la situation démographique actuelle du pays et elle nous est disponible. Il ne reste en somme qu'à la mettre en vigueur.

Honorables sénateurs, les enjeux sont considérables. Certaines provinces ont droit à des sièges supplémentaires. Les Canadiens et les Canadiennes méritent une représentation qui reflète le visage changeant de ce pays. C'est le but de ce projet de loi. Je voudrais vous remercier, monsieur le président, de votre accueil et je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je vous remercie de votre présentation qui donne un historique très détaillé de la nature de ce projet de loi que nous sommes appelés à amender. J'ai l'impression que vous avez fait des études classiques parce que je sens beaucoup de jésuitisme dans votre présentation. Vous passez totalement à côté de la question soulevée dans cet amendement.

*[English]*

I know that no matter what I say here, how convincing I may be, the government has determined that this is a number one priority on its legislative list and so I will not change anyone's mind when it comes to the final vote. However, I do want to say, once again, how appalled I am, and so are many others, that for the second time your party, as the government, has attempted to amend the Electoral Boundaries Readjustment Act. The first time was in 1994-95 when certain members of the Liberal caucus were satisfied with the electoral map determined on the 1981 census and convinced the house leader at that time, one of your predecessors, the Right Honourable Mr. Gray, to bring an amendment that would in effect not bring in redistribution in time for the 1997 election but to have it held based on the 1981 census rather than the 1991 census. That was suggested strictly for partisan purposes because there were members of the Liberal caucus in particular who had been elected in a seat for which they had fought for a long time and were disappointed to see that the changes might not allow re-election. It had nothing to do with the public good but only to do with Liberal fortunes. Fortunately, it was defeated in the Senate. It was tried twice and twice defeated.

Now we are back again, ironically, being asked to do the reverse: to reduce the time when the new electoral map takes effect in order to allow an election to take place any time after April 1. Again this is done strictly for partisan purposes. It was initiated through various discussions reported in the press by supporters of the present Prime Minister, picked up by the Chief Electoral Officer. A letter was then sent to the chairman of the appropriate committee of the House and copies were sent to Liberals on both sides. The Liberal Party engineered the whole thing through the government for an electoral advantage. This is my objection.

I am trying to come to a question, but I have to get this out of my system. I do not accept your argument that if the one-year period can be reduced to a shorter period, five, six or eight months, that it cannot be done on a permanent basis. The Lortie commission in the early 1990s recommended after exhaustive studies that the six-month period was perfectly adequate and could be implemented. This is not new. What is novel, however, is that the period is being reduced from the effective date of August 25 of this year to any time after April 1. This is being done strictly for the opportunity to have a spring election and to do so without offending Western Canada, more than it is now, by guaranteeing additional representation.

*[Traduction]*

Je sais que, peu importe ce que je dis, si convaincants que soient mes propos, le gouvernement a décidé qu'il s'agit là de sa priorité législative absolue et que je ne ferai changer d'avis personne au moment du vote final. Je tiens toutefois à dire, une fois de plus, combien, à l'instar de tant d'autres personnes, je suis consterné de voir que votre parti, le parti ministériel, essaie pour la deuxième fois de modifier la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. La première fois s'est produite en 1994-1995, lorsque certains membres du caucus libéral ont jugé satisfaisante la carte électorale établie d'après le recensement de 1981 et ont convaincu le leader parlementaire de l'époque, l'un de vos prédécesseurs, le très honorable M. Gray, de présenter un amendement qui permettrait dans les faits non d'assurer la révision à temps pour les élections de 1997, mais plutôt d'assurer qu'elles soient tenues sur la base du recensement de 1981, de préférence à celui de 1991. Cela a été proposé strictement à des fins partisans parce qu'il y avait, en particulier, des membres du caucus libéral qui avaient été élus dans une circonscription pour laquelle ils avaient dû livrer un long combat et qui étaient déçus de constater que les modifications empêcheraient peut-être leur réélection. Cela n'avait donc rien à voir avec l'intérêt public, mais tout à voir plutôt avec le sort des libéraux. Heureusement, cet amendement a été rejeté au Sénat. Il a été présenté deux fois et rejeté deux fois.

Or, aujourd'hui, nous y voici de nouveau, sauf qu'on nous demande de faire l'inverse: réduire le délai qui précède l'entrée en vigueur de la nouvelle carte électorale, afin de permettre que des élections aient lieu n'importe quand après le 1<sup>er</sup> avril. Là encore, cela répond strictement à des objectifs partisans. Le mouvement a été lancé au moyen de diverses discussions entre partisans du premier ministre actuel, discussions dont a fait état la presse, et cela a été repris par le directeur général des élections. On a ensuite envoyé une lettre au président du comité approprié de la Chambre des communes et des copies de cette lettre ont été transmises aux libéraux des deux Chambres. Le Parti libéral a concocté toute cette affaire en s'appuyant sur l'appareil gouvernemental pour en tirer un avantage électoral. C'est à cela que je m'oppose.

J'essaie d'en arriver à poser une question, mais je tiens d'abord à dire ce que j'en pense. Je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous dites que, si le délai d'un an peut être réduit, et s'établir à cinq, six ou huit mois, il ne saurait être réduit de façon permanente. Au début des années 90, la commission Lortie a recommandé, après des études exhaustives, que le délai soit de six mois, disant que cela était tout à fait adéquat et pouvait être mis en oeuvre. Cela n'a rien de nouveau. Ce qui est nouveau, toutefois, c'est qu'au lieu d'attendre la date d'entrée en vigueur, le 25 août, on réduit le délai pour ramener cette date au 1<sup>er</sup> avril. On fait cela strictement pour avoir la possibilité de tenir des élections au printemps sans offenser l'ouest du Canada plus qu'il ne l'est maintenant, en lui garantissant une représentation accrue.



Had it not been for musings by supporters of the now Prime Minister and others, would we have this amendment before us today?

**Mr. Saada:** First of all, if you believe that my approach is good, thank you for the compliment, although I have not followed any classical studies.

**Senator Lynch-Staunton:** I meant it as a compliment because I am a graduate of classics.

**Mr. Saada:** With all due respect, senator, you introduced your question by referring to an electoral advantage. Unless you know something that I do not know, I would not presume the outcome of elections. The fact that there are more ridings does not mean there are necessarily more ridings for the Liberals or the Conservatives. I would suppose that this is more in line with the political argument that you are making.

From your comment, especially with reference to the history of the file, I understand you have no problem with the principle of reducing the period. You oppose it, in this case, for political reasons, which I respect. However, if you oppose it for political reasons, I do not believe that I should be accused of being political in the process.

I have explained. I have no other argument but the truth of the facts as they stand. I have no other argument to tell you but simply the fact that as a democrat — we have no party with this name, so I can feel free to call myself a democrat — if we have the possibility of adjusting our electoral maps to the most recent possible demographic and historic ridings, why should we delay?

I would like to ask a question, if I may, in return. We propose the date of April 1. Would the honourable senator give me one reason why we should not?

**Senator Lynch-Staunton:** First, I do not think you should change the rules in the middle of the game. When the law was put into effect and the proclamation order was gazetted on August 25, it was known by all parties that they had one year to adjust, not just Elections Canada, but also political parties, organizers, fundraisers, independent candidates and everyone directly involved in the political process.

Second, my party, as a brand new party of national significance, has a major problem adjusting so that it can be in time for April 1. As well, all parties have to work under the new elections financing bill, Bill C-24, which is causing problems to all political parties. Everything has to be in place for April 1 or thereafter.

Had the rules been followed and everyone had known that the new map would not go into effect until August 25, then no one could complain that there was not enough time. I agree that an election could be called any time between now and then under the 301 ridings. That is my major objection.

N'eut été des réflexions des partisans du premier ministre actuel et d'autres interlocuteurs, serions-nous saisis de cet amendement aujourd'hui?

**M. Saada:** Tout d'abord, si vous croyez que mon approche est la bonne, je vous remercie du compliment, mais je tiens à préciser que je n'ai pas fait d'études classiques.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** C'était un compliment de ma part, parce que j'ai fait mes classes auprès des classiques.

**M. Saada:** Sénateur, vous avez amorcé votre question en parlant d'un avantage électoral. Je respecte votre opinion, et vous savez peut-être des choses que j'ignore, mais je n'oserais présumer du résultat des élections. Le fait qu'il y ait plus de circonscriptions ne signifie pas qu'il y aura nécessairement plus de circonscriptions pour les libéraux ou pour les conservateurs. J'imagine que cela est plus conforme au raisonnement politique que vous avancez.

D'après vos observations, surtout relativement à l'historique de ce dossier, je crois comprendre que vous ne vous opposez pas aux principes de réduction du délai. Vous vous y opposez dans ce cas-ci pour des raisons politiques que je respecte. Toutefois, si c'est pour des raisons politiques, je ne crois pas devoir être accusé d'agir de façon politique dans ce processus.

J'ai fourni des explications. Je n'ai aucun autre argument sinon la vérité des faits. Je n'ai aucun autre argument à vous présenter sinon que, simplement, en tant que démocrate — nous n'avons aucun parti qui porte ce nom, et je m'estime donc libre de me qualifier de démocrate —, je trouve que, si nous avons la possibilité d'adapter notre carte électorale aux données démographiques et historiques les plus récentes en ce qui concerne les circonscriptions, je ne vois pas pourquoi nous tarderions à le faire.

À mon tour, si vous permettez, je voudrais poser une question. Nous proposons la date du 1<sup>er</sup> avril. L'honorable sénateur peut-il me donner une raison pour que nous ne le fassions pas?

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Tout d'abord, je pense que vous ne devriez pas changer les règles du jeu en plein milieu de la partie. Lorsque la loi est entrée en vigueur et que l'ordonnance de proclamation a été inscrite dans la *Gazette* le 25 août, toutes les parties intéressées savaient qu'elles disposaient d'un an pour s'y adapter. Je ne parle pas uniquement d'Élections Canada, mais également des partis politiques, des organisateurs, des solliciteurs de fonds, des candidats indépendants et de toute personne participant directement au processus politique.

Deuxièmement, mon parti, parti tout neuf d'importance nationale, a beaucoup de difficultés à prendre les mesures nécessaires afin d'être prêt à temps pour le 1<sup>er</sup> avril. En outre, tous les partis doivent respecter le nouveau projet de loi sur le financement électoral, le C-24, qui cause des problèmes à tous. Tout doit être en place pour le 1<sup>er</sup> avril ou peu de temps après.

Si l'on avait suivi les règles et si tout le monde avait su que la nouvelle carte n'entrerait pas en vigueur avant le 25 août, personne ne pourrait se plaindre d'avoir manqué de temps. Je reconnais que l'on peut déclencher des élections à tout moment d'ici à cette date, en respectant la règle des 301 circonscriptions. Voilà ma principale objection.

The government at the time tried to change the rules in 1994 or 1995 while redistribution was taking place. They tried to put a halt to it.

If you had come to us and said that you could now do it in six months but will only make it effective for the next election, we would not be here today. You are putting the redistribution into effect now only to serve your party's purposes for this election only.

Mr. Lortie said years ago that six months is fine. Elections Canada has also said that.

The sponsor of the Electoral Boundaries Readjustment Act was Jack Pickersgill, the then Minister of Transport. He was not exactly the most non-partisan member of Parliament at the time. He made this statement regarding the bill. He said, "The government should have no more voice than any other part of the House because this was a business which was peculiarly the business of Parliament." However, you have made this amendment the business of government. That is what I object to.

**Mr. Saada:** You invoked an argument in the very first answer to my question to say why we should not do it.

Your first answer was a legal answer, but you are the one who used the term "public interest" in the introduction to the first question. I would beg to differ with you on this issue. I would not use a legal argument but rather rest on the public interest argument. The public interest is to have a representation adequate to the reality of today, not the one 10 or 13 or 15 years ago.

Regarding the public financing implications, this applies to all parties. There are dispositions in Bill C-24 that allow organization around the new lines as of January 1, 2004. I do not believe that it gives any advantage to any party in terms of consequences of having to publicly put out the records and give account at riding levels of all the monies coming in and going out. It is the same thing for everyone.

In your last point, you said that it is not Parliament's action but government's action. I would suggest that the government cannot act unless it has approval from Parliament. That is what we are seeking here.

**Senator Lynch-Staunton:** Could all this not be resolved, Mr. Minister? I commend you for the document that you issued two or three weeks ago. I forget the title of it.

**Mr. Saada:** I remember.

**Senator Lynch-Staunton:** I commend you for it and hope that it is just a first step. You applied last night in a two line whip.

À l'époque, en 1994 ou 1995, lorsque la révision était en cours, le gouvernement a essayé de changer les règles. Il a essayé de mettre fin à cela.

Si vous veniez nous dire maintenant que cela peut désormais se faire en six mois mais que cette disposition n'entrerait en vigueur que pour les élections suivantes, nous n'en serions pas là aujourd'hui. Vous mettez la révision en vigueur dès maintenant uniquement pour servir vos propres fins partisans.

M. Lortie a dit, il y a bon nombre d'années, qu'un délai de six mois était suffisant. Elections Canada a abondé dans son sens.

Le parrain de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales était Jack Pickersgill, qui était le ministre des Transports à l'époque. On ne peut exactement l'accuser d'avoir été le député le plus non partisan de son temps. Il a pourtant fait une déclaration au sujet du projet de loi. Il a dit que le gouvernement ne devrait pas avoir de voix plus prépondérante que tout autre élément de la Chambre des communes, parce que cette question était tout particulièrement une question d'intérêt parlementaire. Or, vous avez fait de cet amendement une question d'intérêt gouvernemental. C'est à cela que je m'oppose.

**M. Saada:** Dans votre toute première réponse à ma question, vous avez présenté un argument pour justifier que nous n'intervenions pas.

Votre première réponse était axée sur des questions de droit, mais c'est vous qui avez parlé d'intérêt public avant de poser votre première question. Je suis désolé, mais je ne partage pas votre point de vue. Plutôt que de recourir à un argument de droit, je préfère invoquer l'intérêt public. L'intérêt public, c'est que la représentation soit conforme à la réalité d'aujourd'hui, non à celle d'il y a 10, 13, ou 15 ans.

Pour ce qui est du financement public, cela s'applique à tous les partis. Le projet de loi C-24 prévoit des dispositions qui permettent de s'organiser en fonction des nouvelles règles dès le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Je ne crois pas qu'il y a un parti plus avantagé qu'un autre du fait qu'il doit rendre publics tous ses comptes et qu'il doit justifier, sur chaque circonscription. Les entrées de fonds et les déboursés. La situation est la même pour tous.

En dernier lieu, vous avez dit qu'il ne s'agissait pas de l'action parlementaire mais d'une action gouvernementale. Je crois que le gouvernement ne peut pas agir s'il n'a pas l'approbation du Parlement. C'est ce que nous cherchons à obtenir.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Ne pourrait-on pas facilement résoudre tous ces problèmes, monsieur le ministre? Je vous félicite du document que vous avez publié il y a deux ou trois semaines. J'en oublie le titre.

**M. Saada:** Je m'en souviens.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je vous en félicite et j'espère que c'est simplement un premier pas. Hier soir, vous l'avez appliqué au moyen d'un vote de la deuxième catégorie.



What are your views on fixed terms? Is it worth looking into the notion of fixed year terms?

**Mr. Saada:** There are a number of issues that pertain to democratic reform that must be studied. We talk about various concepts such as proportional representation, the Senate issue, fixed term issues and so on. I honestly prefer to look at it the other way around. If I want to remain credible in my quest for public input into this process, I cannot have a position beforehand. I do not know the answer to this question, and I will not pretend to have one. I would rather listen to the Canadian public and get back to you.

**Senator Lynch-Staunton:** I look forward to that.

**Senator Smith:** It is my understanding that when this bill went through the Commons last fall, that the parties supported it with the exception of the Bloc, which opposed it for different reasons according to the speeches in Hansard that I read. There were discussions with the House leaders. In addition, the Chief Electoral Officer convenes meetings from time to time with official representatives of the various parties. They were all in accord with the April 1 date. Can you tell us any more about these consultations wherein the parties, with the exception of the Bloc in the House, were supportive?

**Mr. Saada:** You are correct on all grounds. The motivation in our committee was to come as close as possible and as quickly as possible to an appropriate representation of the demographics.

The argument by the Bloc at that time in the committee had to do with a very specific circumstance regarding the Lac-Saint-Jean representation. There are four ridings in that area. On the new map, they would have only three ridings.

They were hoping to maintain the ability to have four ridings for yet another four years. Discussions were not based on the principle or problems. They were based on the implementation and the direct political impact it would have had for that area.

You are correct about the rest. There was agreement from all the other parties on this matter.

**Senator Beaudoin:** I have a question about a fixed term. The reason we do not have regular or fixed-term elections —

**The Chairman:** Excuse me, senator. We got into the issue of a fixed term with Senator Lynch-Staunton's last question. However, it not an issue with respect to the bill the minister is here today to discuss, and we are limited in time. Unless it is tied into the bill, I would rather we save it for another venue or time. I do not want to cut you off.

Quelles sont vos opinions sur le mandat fixe? Vaut-il la peine d'examiner la notion d'un mandat de durée fixe?

**M. Saada:** Il y a plusieurs questions touchant la réforme démocratique qui doivent être étudiées. Nous parlons de divers concepts tels que la représentation proportionnelle, la question du Sénat, la question du mandat fixe, et ainsi de suite. Honnêtement, j'aimerais mieux envisager les choses dans le sens contraire. Si je veux rester crédible tout en me réclamant de l'opinion publique dans ce processus, je ne peux pas avoir de position prédéterminée. Je ne connais pas la réponse à cette question et je ne vais pas prétendre en avoir une. Je préfère écouter le public canadien et venir vous voir ensuite.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** J'attends cela avec intérêt.

**Le sénateur Smith:** Si je comprends bien, lorsque ce projet de loi a été étudié à la Chambre des communes l'automne dernier, tous les partis l'ont appuyé sauf le Bloc, qui s'y est opposé pour diverses raisons, d'après les délibérations que j'ai lues dans les débats. Il y a eu des discussions avec les leaders parlementaires. En outre, le directeur général des élections organise de temps en temps des réunions avec des représentants officiels des divers partis. Ils étaient tous d'accord avec la date du 1<sup>er</sup> avril. Pouvez-vous nous en dire plus sur ces consultations avec les partis, qui, exception faite du Bloc à la Chambre, étaient tous d'accord?

**M. Saada:** Votre description est extrêmement exacte. Notre comité était principalement animé du désir d'en arriver le plus exactement et le plus rapidement possible à une représentation appropriée de la situation démographique.

À l'époque, au comité, le raisonnement du Bloc portait sur des circonstances particulières touchant la représentation de la région du Lac-Saint-Jean. Il y a quatre circonscriptions dans cette région. Dans la nouvelle carte électorale, il n'y en aurait plus que trois.

Le Bloc espérait garder la capacité d'avoir quatre circonscriptions pendant encore quatre ans. Les discussions n'étaient pas fondées sur le principe ou sur des problèmes. Elles étaient fondées sur la mise en oeuvre et l'impact politique direct que cela aurait dans la région.

Vous avez raison quant au reste. Tous les autres partis avaient donné leur accord.

**Le sénateur Beaudoin:** Je voudrais poser une question au sujet des mandats de durée fixe. Si nous n'avons pas des élections à une date régulière ou des mandats de durée fixe...

**Le président:** Je suis désolé de vous interrompre, sénateur Beaudoin. Nous avons abordé la question d'un mandat de durée fixe lors de la dernière question du sénateur Lynch-Staunton. Toutefois, cette question ne concerne pas le projet de loi dont le ministre est venu discuter ici aujourd'hui, et nous n'avons pas beaucoup de temps. À moins que votre question ne porte sur ce projet de loi, je préfère que nous en traitions à un autre endroit ou à un autre moment. Je ne veux pas vous empêcher de parler.

**Senator Beaudoin:** My question is very simple. Given question of confidence, we can hardly have a fixed election. Obviously, if we say there would be an election every four years except if a confidence vote is lost, then fine. There is no other reason, is there?

**Mr. Saada:** I must repeat the same answer as I gave: I do not know. I am ready to wait and listen to the arguments made one way or the other. I do not want to presume the outcome.

There are a number of issues, such as this one, which would totally change the way our democracy exercises itself. In order for me to make intelligent comments, I would need to dig more deeply into that issue. I am not prepared to answer, but I respect your point of view.

**Senator Beaudoin:** Since it is not related to the bill, that is enough for today. However, I will come back to this question on another day.

**Mr. Saada:** I will be coming to you more prepared to answer those questions once the Canadian public has told me what it wants to have and how.

**The Chairman:** I believe as well, minister, that you indicated in your opening remarks that the Committee on Procedure and House Affairs, at the time that Bill C-3 was introduced, was asked to undertake a broader study of possible changes.

**Senator Joyal:** Mr. Minister, I would like to ask you to go back to page 5 of your brief. The second bullet point in the middle, where you say:

In doing so, however, they are guided by principles and criteria set out in the act. First and foremost, they are directed to proceed on the basis of achieving voter parity, ensuring that riding populations remain as close as reasonable possible to provincial averages.

On the previous page, you relate that to the U.S. system.

I would feel more reassured if you had talked about effective voter parity instead of voter parity. The United States has a voter parity system. We do not. The decision you quoted from Justice McLachlin established that very clearly. It is a determining character of the Canadian system. A source of great frustration is that people generally think that we are under a voter parity system when, in fact, we are not. That is part of our federal government structure.

Should the Senate not be involved in the study of the electoral system? It is a predominant opinion in some quarters that the Senate, not being elected, has no direct interest in it. I have heard that opinion time and again. It is not true.

**Le sénateur Beaudoin:** Ma question est très simple. Compte tenu de la question de confiance, il est difficile d'avoir des élections à date fixe. Manifestement, si nous disons qu'il doit y avoir une élection tous les quatre ans sauf dans les cas d'un vote de confiance, il n'y a pas de problème. Il n'y a pas d'autres raisons, n'est-ce pas?

**M. Saada:** Je dois répéter la réponse que j'ai déjà donnée: je n'en sais rien. Je suis prêt à attendre et à prendre connaissance des opinions exprimées dans un sens ou dans l'autre. Je ne veux pas présumer des résultats.

Il y a plusieurs questions, telles que celle-ci, qui changeraient du tout au tout la façon dont notre démocratie s'exerce. Toutefois, pour que je puisse en parler intelligemment, je dois approfondir la question. Je ne suis pas prêt à répondre, mais je respecte votre point de vue.

**Le sénateur Beaudoin:** Étant donné que cette question n'est pas abordée dans le projet de loi, cela suffira pour aujourd'hui. Toutefois, j'ai l'intention d'y revenir un autre jour.

**M. Saada:** Lorsque je reviendrai, je serai mieux préparé à répondre à ces questions, une fois que le public canadien m'aura dit ce qu'il veut avoir et comment il veut l'avoir.

**Le président:** Par ailleurs, monsieur le ministre, je crois que vous avez dit dans vos observations liminaires que le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre, au moment où le projet de loi C-3 a été présenté, s'est vu confier le mandat de faire une étude générale des changements possibles.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur le ministre, je voudrais vous demander de revenir à la page 6 de votre mémoire. Vous y dites ceci:

Elles le font toutefois à la lumière des principes et des critères établis dans la loi. D'abord et avant tout, elles doivent rechercher la parité des électeurs, c'est-à-dire s'assurer que la population des circonscriptions se rapproche le plus possible des moyennes provinciales.

À la page précédente, vous faisiez le lien avec le système des États-Unis.

Je trouverais plus rassurant que vous parliez d'une réelle parité des électeurs plutôt que simplement de parité des électeurs. Contrairement à nous, les États-Unis ont vraiment un système de parité des électeurs. La décision de la juge McLachlin, dont vous avez cité un extrait, a établi cela très clairement. C'est une caractéristique déterminante du système canadien. Ce qui cause beaucoup de frustrations, c'est qu'en général les gens croient que nous avons un système de parité des électeurs alors qu'en fait il n'en est rien. Cela fait partie de la structure de notre gouvernement fédéral.

Le Sénat devrait-il ne pas s'occuper d'une étude du système électoral? Il y a une opinion courante dans certains milieux: les sénateurs n'étant pas élus, ils ne sont pas directement intéressés par la question. J'ai entendu cette opinion à maintes occasions. Or, elle est fausse.



The representation of many provinces is based on the number of senators. A province's representation cannot go lower than their number of senators. The senators from a region have a direct interest, in terms of the number of MPs there are in the overall relationship with other regions, because we represent regions.

A senator from a region with a declining population or a stable population has a particular role to play in expressing the views of that region, which will be dominated in terms of population by other regions of Canada. The gist of the federal system is that the Senate rebalance that in terms of the legislative-making process.

By excluding the Senate in the review of the electoral act, I do not think we will achieve the best results. If the government thought that there was a major need to fix the electoral system, would it not have been better to reconvene a commission on the basis of the Lortie commission that was at that time composed of members from outside the political process and members with a parliamentary background? I remember, for instance, that Senator Lucie Pépin was there, and there were others, too. I do not remember all the names, but there was a balanced representation from parties. It would not be only the doctors curing the doctors. At least there would be a view of the general public interest in the system.

I strongly believe that Canada's electoral system is so directly linked to the structure of government that to evaluate it only on the basis of partisan interest or allegiance does not preserve the overall system. Would you be willing to reconsider the terms and mandate and how you will proceed in that regard? I feel it might not be the most preferred option to achieve the results you are looking for.

**Mr. Saada:** I see three elements in your intervention, senator. The first has to do with the wording of the parity issue and that there should be effective parity. I fully agree; I have no problem with that.

For instance, if I go by the criteria for the province of Quebec, we have an average of approximately 99,500 voters per riding, with 25 per cent flexibility, more or less. That is meant to do exactly that — to address the issue of effective parity. There is no problem. We are on the same wavelength exactly.

As to the role of the Senate in a potential review of the election act, I do not believe that the Senate should be excluded. My decision to refer to the committee was really based on the fact that I was addressing the House of Commons. I have never even hinted that I would not be interested in Senate debate and input.

Even though there are political parties in the House of Commons, there are also political parties in the Senate. There is a different approach and attitude toward things, but there is partisanship at some level in the Senate as well.

La représentation de beaucoup de provinces est fondée sur le nombre de sénateurs qu'elles ont. Une province ne peut avoir moins de députés qu'elle n'a de sénateurs. Les sénateurs d'une région ont donc un intérêt direct en ce qui a trait au nombre de députés par rapport à d'autres régions, parce que nous sommes ici pour représenter les régions.

Le sénateur d'une région dont la population diminue ou reste stable a un rôle particulier à jouer: il exprime les points de vue de cette région, même si, du point de vue démographique, elle est dominée par d'autres régions du Canada. L'essentiel du système fédéral, c'est que le Sénat rééquilibre les disparités en ce qui concerne le processus législatif.

En excluant le Sénat de la révision de la loi électorale, je ne crois pas que nous allons parvenir aux meilleurs résultats possibles. Si le gouvernement estime qu'il faut absolument corriger le système électoral, ne vaudrait-il pas mieux qu'il constitue une commission semblable à la commission Lortie qui, à l'époque, comptait tant des membres de l'extérieur du processus politique que des membres ayant une expérience parlementaire? Je me souviens, par exemple, que le sénateur Lucie Pépin était membre, et qu'il y en avait d'autres, également. Je ne me souviens pas de tous les noms, mais il y avait une représentation équilibrée de tous les partis. Ce ne serait pas uniquement des médecins qui s'occuperaient de soigner des médecins. Il y aurait au moins une perspective de l'intérêt public général à l'endroit du système.

Je crois fermement que le système électoral canadien est si directement lié à la structure gouvernementale que l'évaluer uniquement en fonction de l'intérêt partisan ou de l'allégeance ne protège pas le système dans son ensemble. Seriez-vous prêt à réexaminer le mandat et la façon de procéder? Je crains que la voie choisie ne soit pas l'option idéale pour parvenir aux résultats que vous recherchez.

**M. Saada:** Dans votre intervention, sénateur Joyal, je vois trois éléments. Le premier a trait à la formulation de la question de la parité. Vous dites qu'il devrait y avoir parité réelle. Je suis tout à fait d'accord; je n'ai rien à opposer à cela.

Par exemple, si je me fie aux critères pour le Québec, nous avons une moyenne d'environ 99 500 électeurs par circonscription, avec une flexibilité de 25 p. 100, plus ou moins. Cela sert à parvenir très précisément aux fins souhaitées, soit régler la question de la parité réelle. Il n'y a pas de problème. Nous sommes exactement sur la même longueur d'ondes.

Quant au rôle du Sénat dans une éventuelle révision de la Loi électorale, je ne crois pas que le Sénat doive être exclu. Ma décision de renvoyer cela au comité se fondait en réalité sur le fait que je m'adressais à la Chambre des communes. Je n'ai jamais même laissé entendre que je ne m'intéresse pas aux débats ou à l'apport du Sénat.

Ce n'est pas parce qu'il y a des partis politiques à la Chambre des communes qu'il n'y en a pas également au Sénat. Les méthodes de travail sont différentes, ainsi que les attitudes à l'endroit de certaines choses, mais il existe au Sénat également une partisanerie à certains niveaux.

Your point is well taken. If the Senate wishes to undertake this kind of review and wants to offer some way of having the input necessary for the process undertaken at the House of Commons, I would be more than pleased to hear about it.

**Senator Joyal:** Why have you ruled out the idea of appointing a commission on the same ground as the Lortie commission?

**Mr. Saada:** Because of one special reason. Under democratic reform, one comment we have heard time and again by members of all political parties is that when we appointed commissions outside the realm of parliamentarians, we were in fact depriving parliamentarians from having input into certain fundamental things. For example, when the Romanow commission was created, many MPs said, "Why do we have to go outside when we could have done the job ourselves and sought expertise from outside in terms of input into our work? That would have made our job as members of Parliament more valuable." I did not want to fall into the same trap when we talk about the elections act.

**Senator Joyal:** The minister will remember very well — because I think he was in Parliament at that time — that when Parliament wanted to review salaries, it trusted the people who were, to a certain point, at a distance and possessed an objectivity so that the process did not seem to be "by parliamentarians for parliamentarians." There was a kind of public interest input that was broader than the mere fact that parliamentarians were increasing their own salaries.

In all issues related to the functioning of the system and the trust that the public should have in the system, the smaller, non-registered parties will not be represented. The Supreme Court decision in the *Figueroa* case of last June recognized these parties as being instrumental in the quality of the democratic debate. The minority points will not be represented in the overall system.

We know what happened. You will probably come back to us with another bill to adjust the electoral act to conform to the decision in *Figueroa* in terms of the number of candidates for a party. There may be other decisions coming down the road, always from minority parties. That is why I think it is important, when we are dealing with such a fundamental element of democracy, that all those who have an interest, whatever the size of the interest, should be heard and should be part of the reflection to make sure that we still have the best system.

**Mr. Saada:** Let me follow up on two of these items. First, as you may know, the changes that would be required to exercise democracy in our country are changes that are not only referred to parliamentarians. They will be referred to the public at large. This is touching on my democratic reform package, and I do intend to consult broadly, generally speaking, with Canadians on this issue.

Je comprends bien ce que vous dites. Si le Sénat souhaite entreprendre ce type d'étude et veut, d'une certaine façon, jouer son rôle dans le processus entrepris à la Chambre des communes, je serais ravi de connaître les opinions des sénateurs.

**Le sénateur Joyal:** Pourquoi avez-vous exclu l'idée de constituer une commission semblable à la commission Lortie?

**M. Saada:** Pour une raison en particulier. S'agissant de la réforme démocratique, une chose qui nous a été dite à maintes reprises par des membres de tous les partis politiques, c'est que lorsque nous constituons des commissions extérieures au monde parlementaire, nous privons en fait les parlementaires de la possibilité d'avoir leur mot à dire en ce qui concerne certaines choses fondamentales. Par exemple, lorsque l'on a créé la commission Romanow, de nombreux députés ont demandé pourquoi il fallait aller à l'extérieur alors que nous aurions pu faire le travail nous-mêmes tout en obtenant les conseils des spécialistes de l'extérieur pour appuyer notre travail. Ils estimaient que cela valoriserait le travail des députés. Je n'ai pas voulu tomber dans le même piège pour la loi électorale.

**Le sénateur Joyal:** Le ministre se rappelle certainement — je crois qu'il était au Parlement à l'époque — que, lorsque le Parlement a voulu réviser les traitements des parlementaires, il a fait confiance aux gens qui, dans une certaine mesure, étaient détachés des affaires parlementaires et détenaient une certaine objectivité afin que le processus ne paraisse pas être dirigé par les parlementaires dans leur intérêt. L'intérêt public qui s'est dégagé a permis de dépasser le simple fait que les parlementaires cherchaient à augmenter leur propre rémunération.

Pour toutes les questions liées au fonctionnement du système et à la confiance que le public doit avoir à l'endroit du système, les petits partis, les partis non inscrits, ne seront pas représentés. La décision de la Cour suprême dans l'affaire *Figueroa* en juin dernier, reconnaissait que ces partis sont d'une importance capitale pour assurer la qualité du débat démocratique. Les points de vue minoritaires ne seront pas représentés dans l'ensemble du système.

Nous savons ce qui s'est produit. Vous allez probablement revenir nous voir avec un autre projet de loi pour corriger la Loi électorale afin de vous conformer à la décision dans l'affaire *Figueroa* en ce qui concerne le nombre de candidats pour un parti. Il y a peut-être d'autres décisions judiciaires qui suivront, toujours exprimant le point de vue des partis minoritaires. C'est pourquoi j'estime qu'il est important que si lorsque nous traitons d'un élément si fondamental de la démocratie, tous ceux qui ont un intérêt à défendre, quelle que soit l'importance relative de cet intérêt, devraient être entendus et devraient faire partie de la réflexion afin de nous assurer d'avoir le meilleur système possible.

**M. Saada:** Permettez-moi de répondre à deux de ces observations. Tout d'abord, comme vous le savez peut-être, ce ne sont pas uniquement les parlementaires qui sont appelés à se prononcer sur les changements nécessaires à l'exercice de la démocratie dans notre pays. Le grand public sera également saisi de ces questions. Nous parlons ici de mon train de mesures sur la réforme démocratique, et j'ai l'intention de faire de vastes consultations auprès des Canadiens à ce sujet.



As to the *Figueroa* case, you are correct in the sense that the bill, I hope, will be coming to you soon in this regard. Again, it allows me to answer your concern about broader consultation patterns.

The *Figueroa* case was addressed by the Supreme Court last June 27. It was stayed for one year prior to implementation.

In the name of my government, I have taken a two-pronged action. The first is to have a bridge to guarantee that when we come to June 27, 2004, the expiry date of the stay, we have some legislation to make sure that we do not have abuses of the political system in terms of the tax rate.

At the same time as I was giving this bill to the standing committee of the House of Commons, we implemented a second prong to the approach, which was to ask the committee to take one year to look at all the implications of the *Figueroa* decision and come back to the House with a draft bill. This is a much broader issue.

Your concerns, senator, are pertinent, and I share them. That is exactly the spirit in which we have approached this democratic reform package. We have especially asked the standing committee of the House of Commons to come back with a draft bill.

**Senator Joyal:** Following the *Figueroa* decision, I wrote a letter to your predecessor asking for specific changes to the bill. If I send it to you, I hope that it will be transferred to the committee.

**Mr. Saada:** I will look forward to receiving it.

**Senator Kinsella:** Minister, on page 2 of your text, the third paragraph, you draw our attention to the Chief Electoral Officer's letter saying that it would be possible for Elections Canada to implement the new electoral boundaries for any election called on or after April 1. I guess you are making the argument that that is why you chose that date.

Should this honourable committee clearly adduce either from the Chief Electoral Officer or from others that, in order to guarantee that Canadians will have a democratic and fair election, Elections Canada could be better prepared if they had a couple of more months, would you support an amendment to that effect?

**Mr. Saada:** I would not because the director general of elections has agreed that the date of April 1 is feasible. Any delay until after this date is simply a delay to recognize a change in the demographics of the country.

**Senator Kinsella:** I do not know why we are at this committee. Let us say that we gather evidence from the Chief Electoral Officer that although he could meet the May date for an election, he would have much more certainty of no chinks in the system and be much better prepared with a couple more months. Therefore, the interests of all Canadians in a fair and democratic

Pour ce qui est de l'affaire *Figueroa*, vous avez raison dans la mesure où, je l'espère, le projet de loi sur cette question vous parviendra bientôt. Une fois de plus, cela me permet de répondre à vos préoccupations concernant une consultation élargie.

Le 27 juin dernier, la Cour suprême a traité de l'affaire *Figueroa*. Elle a accordé un sursis d'un an avant la mise en oeuvre.

Au nom de mon gouvernement, j'ai pris deux mesures. La première est de faire en sorte qu'un financement temporaire soit assuré pour que le 27 juin 2004, soit la date d'expiration du sursis, une loi soit en place de manière à éviter tout abus du système politique en ce qui touche le taux d'imposition.

Lorsque j'ai renvoyé le projet de loi devant le comité permanent de la Chambre des communes, nous avons aussi pris une autre mesure, c'est-à-dire celle de demander au comité d'étudier toutes les conséquences de la décision *Figueroa* et de présenter à la Chambre un avant-projet de loi dans un délai d'un an. Il s'agit d'une question beaucoup plus vaste.

Vos préoccupations sont pertinentes, sénateur, et je les partage. C'est exactement dans cet esprit que nous abordons cet ensemble de réformes démocratiques. Nous avons en particulier demandé au comité permanent de la Chambre des communes de proposer un avant-projet de loi.

**Le sénateur Joyal:** À l'issue de la décision *Figueroa*, j'ai écrit à votre prédécesseur pour demander que certains amendements soient apportés au projet de loi. Si je vous transmets ces amendements, j'espère que vous les ferez parvenir au comité.

**M. Saada:** J'y veillerai.

**Le sénateur Kinsella:** Monsieur le ministre, au troisième paragraphe à la page 2 de votre déclaration, vous attirez notre attention sur la lettre dans laquelle le directeur général des élections dit qu'il serait possible pour Elections Canada de mettre en place les nouvelles limites des circonscriptions électorales pour toute élection déclenchée le ou après le 1<sup>er</sup> avril 2004. Je présume qu'il faut en conclure que c'est la raison pour laquelle vous avez choisi cette date.

Le comité doit-il aussi conclure de ce que dit le directeur général des élections et d'autres personnes que, pour faire en sorte que les prochaines élections soient démocratiques et justes, il serait préférable qu'Elections Canada dispose de deux ou trois mois de plus pour se préparer? Seriez-vous favorable à un amendement en ce sens?

**M. Saada:** Je n'y serai pas favorable parce que le directeur général des élections a dit que la date du 1<sup>er</sup> avril était possible. Après cette date, il s'agit simplement de tenir compte d'un changement dans les données démographiques du pays.

**Le sénateur Kinsella:** Je ne sais pas pourquoi nous siégeons à ce comité. Disons que le directeur général des élections témoignait devant ce comité qu'il serait possible que des élections aient lieu en mai, mais qu'Elections Canada serait bien mieux préparé si on lui accordait deux ou trois mois de plus. Un amendement au projet de loi permettrait donc d'assurer aux Canadiens des

election would be served with an amendment. You are telling us that you would not support such an amendment. It makes a farce of these proceedings.

**The Chairman:** Senator Kinsella, just for the record, the question that you are posing with respect to Mr. Kingsley is hypothetical. You are not basing it on information that you have from Mr. Kingsley.

**Senator Kinsella:** We have Mr. Kingsley on the witness list. We will ask him that question.

**The Chairman:** The question you are posing to the minister is hypothetical. Do you know in fact how Mr. Kingsley will respond? If we have a factum to put to the minister, we should get it on the table now.

**Senator Kinsella:** I know the answer that the minister has given to the question I asked.

**The Chairman:** For clarification, it was a hypothetical question.

**Senator Kinsella:** It may have been, but the answer was categorical.

**Mr. Saada:** It was not theoretical.

Could I refer you to a simple paragraph, which indeed makes the remainder very theoretical and hypothetical.

I am quoting from a letter of the Chief Electoral Officer dated July 16, 2003 to our ministry wrote. He wrote:

I have reviewed the feasibility of early implementation and would like to advise you that it would be possible for my Office —

**The Chairman:** Minister, could you hold on for one moment. It is in the briefing book at tab C.

**Mr. Saada:** It is a letter sent to Mr. Adams, Chair of the Standing Committee on Procedure and House Affairs. In the fourth paragraph, he writes:

I have reviewed the feasibility of early implementation and would like to advise you that it will be possible for my Office to implement this scenario by April 1, 2004; the feasibility of doing so would be dependent on certain conditions being met.

The conditions have been met as witnessed by the confirmation that we had in a press release dated November 12, 2003. It is also in tab C of the book. It states:

The Chief Electoral Officer of Canada...would like to reiterate the fact that, as mandated by law, Elections Canada must be ready at all times to conduct a general election or referendum

Elections Canada is ready to conduct a general election in the 301-seat scenario and continues to prepare for a general election under the 308-seat scenario for April 1, 2004.

élections justes et démocratiques. Vous nous dites que vous ne serez pas favorable à un tel amendement. À quoi servent donc ces audiences?

**Le président:** J'aimerais préciser, sénateur Kinsella, que la question que vous posez à l'égard de M. Kingsley est hypothétique. Cette question ne se fonde pas sur de l'information que M. Kingsley vous a communiquée.

**Le sénateur Kinsella:** Le nom de M. Kingsley figure sur notre liste de témoins. Nous lui poserons cette question.

**Le président:** La question que vous posez au ministre est hypothétique. Savez-vous quelle sera la réponse de M. Kingsley à cette question? Si vous le savez, il faudrait le dire au ministre.

**Le sénateur Kinsella:** Je connais la réponse que le ministre a donnée à la question que je lui ai posée.

**Le président:** Je précise qu'il s'agissait d'une question hypothétique.

**Le sénateur Kinsella:** Peut-être, mais la réponse qu'il m'a donnée était catégorique.

**M. Saada:** Elle n'était pas théorique.

Je vous renvoie au paragraphe de la lettre en question qui rend tout le reste très théorique et hypothétique.

Voici ce qu'on lit dans la lettre que le directeur général des élections a fait parvenir à notre ministère le 16 juillet 2003:

J'ai examiné la faisabilité d'une mise en application hâtive et j'aimerais vous informer que nous pourrions y parvenir [...]

**Le président:** Un instant je vous prie, monsieur le ministre. Cette lettre figure à l'onglet C du livre d'information.

**M. Saada:** Le passage que je vous lis est tiré d'une lettre envoyée à M. Adams, président du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. On lit ceci au quatrième paragraphe de cette lettre:

J'ai examiné la faisabilité d'une mise en application hâtive et j'aimerais vous informer que nous pourrions y parvenir d'ici le 1<sup>er</sup> avril 2004 si toutefois certaines conditions sont remplies.

Ces conditions ont été remplies comme le confirme le communiqué de presse daté du 12 novembre 2003 qui figure également à l'onglet C du livre d'information. Voici ce qu'on lit dans ce communiqué:

Le directeur général des élections du Canada [...] tient à réitérer, que conformément à la loi, Elections Canada doit être prêt en tout temps à tenir une élection générale ou un référendum.

Elections Canada est prêt pour une élection générale en vertu du scénario de 301 sièges et continu de se préparer pour être en mesure, d'ici le 1<sup>er</sup> avril 2004, de tenir une élection générale en vertu du scénario de 308 sièges.



I must take Mr. Kingsley's statement at face value. He tells me they would be ready.

**Senator Bryden:** It might be relevant that Mr. Kingsley and his assistant are sitting on a bench outside waiting to be the next witnesses.

**The Chairman:** Senator Kinsella, that is probably a question better put to Mr. Kingsley.

**Senator Kinsella:** The point that I have established is that it does not matter whether we get evidence from the Chief Electoral Officer. If it is that kind of evidence, the minister will not support our amendment. That was my first point.

The minister has raised the thesis of our Canadian parliamentary system, which is based on political parties. I share the view — as do those around the table — that under the Westminster parliamentary system of democracy, political parties are a good thing. Many people think they are a bad thing.

We organize ourselves with a tremendously large number of publicly-spirited Canadians supporting the political party. That in my judgment is a good thing.

The minister has drawn our attention to the fact that this bill was originally crafted given the circumstances of a time and place. It was introduced into this house. Before us is a bill that was introduced to the Senate by message from the House of Commons in an environment that was radically different.

I accept the minister's principle that legislation is drafted and crafted ever mindful of the milieu, time and circumstances of the here and now. Those times and circumstances are that the official opposition has undergone a significant transformation since last fall. Yes, it is a political consideration as opposed to a legal one. It is political not only in a partisan sense but also in the sense that our entire system is dependent upon functioning political parties. This is why we have electoral financing laws, et cetera.

Why do you think this act is fair? Why would it not be the kind of circumstance where a compromise could be reached? Rather than the date that the Liberal Party wants, April 1, why not meet the official opposition party halfway because we are in the process of electing a new leader? We are in the process of holding founding meetings in the 301 ridings.

We know that the Prime Minister has a special interest. If the date has to be advanced from August 25, why not advance it to sometime in early June? Would that not be fairer to an official opposition party that is undergoing a leadership process? All the parties must go through the nomination process. That is reality, and it is political situation. It is not political in the partisan sense but in the sense that our parliamentary system is dependent upon parties.

Je dois faire confiance à M. Kingsley. Il nous dit qu'Élections Canada serait prêt.

**Le sénateur Bryden:** Je vous signale que M. Kingsley et son adjoint attendent à l'extérieur pour comparaître devant le comité.

**Le président:** Sénateur Kinsella, il vaudrait sans doute mieux que vous posiez cette question à M. Kingsley.

**Le sénateur Kinsella:** Je faisais remarquer que, peu importe ce que dira le directeur général des élections, le ministre n'est pas prêt à appuyer notre amendement. Voilà ce que je faisais d'abord valoir.

Le ministre a mentionné notre système parlementaire canadien, qui repose sur l'existence de partis politiques. Je suis d'avis — comme tous ceux qui sont autour de cette table — que, dans le système de démocratie parlementaire de type Westminster, les partis politiques sont une bonne chose. Bien des gens pensent le contraire.

Les partis politiques sont appuyés par un grand nombre de Canadiens passionnés. À mon avis, c'est une bonne chose.

Le ministre a attiré notre attention sur le fait que ce projet de loi a été conçu à l'origine en fonction d'un certain nombre de circonstances. Il a été présenté dans cette Chambre. Nous sommes saisis d'un projet de loi qui a été présenté au Sénat par l'intermédiaire d'un message provenant de la Chambre des communes qui a été envoyé lorsque les circonstances étaient tout à fait différentes.

Je reconnais comme le ministre que les projets de loi sont conçus et rédigés en fonction des circonstances du moment. Les circonstances en question sont que l'opposition officielle a connu de grands changements depuis l'automne. Il s'agit effectivement d'une considération d'ordre politique plutôt que juridique. Il s'agit d'une considération politique pas seulement dans le sens qu'il y a un parti pris, mais parce que tout notre système repose sur l'existence de partis politiques. Voilà pourquoi nous avons des lois régissant le financement des élections, par exemple.

Pourquoi pensez-vous que cette loi est juste? Pourquoi les circonstances n'exigent-elles pas un compromis? Au lieu de la date du 1<sup>er</sup> avril que souhaite le Parti libéral, pourquoi ne pas arriver à un compromis avec l'opposition qui est sur le point d'élire un nouveau chef? L'opposition tient actuellement des réunions de fondation dans 301 circonscriptions.

Nous savons que le premier ministre a ses raisons de vouloir cette date. Si la date de mise en oeuvre du projet de loi n'est pas le 25 août, pourquoi est-ce que ce ne serait pas au début juin? Est-ce que cela ne serait pas un peu plus juste à l'égard du parti qui constitue l'opposition officielle et qui doit se choisir un chef? Tous les partis doivent choisir leurs candidats. C'est la réalité, et il s'agit d'une situation politique. Ce n'est pas une question politique parce qu'il y a un parti pris, mais parce que notre système parlementaire repose sur l'existence de partis politiques.

**Mr. Saada:** Senator, I would distinguish between the coming into force of an election map and an election call. An election call is not up to me or anyone around this table. Does the Canadian public have to suffer the consequences of delaying for political purposes the implementation of the new map? Does the Canadian public have to suffer the consequences of changing the political structures within a given political party?

If I follow your argument to its logical conclusion, it would mean that as soon as there is a change in one political party, a change it made by itself, we are to delay the implementation of a new map. It would mean that we would never change the map. I beg to differ that the argument itself is very political.

In Quebec, as I said, the time frame is three months. If you want to apply your principle, we should apply it also in terms of reducing time, not increasing time.

**Mr. Chairman:** I am sorry, but I must attend a vote in the House of Commons. I do not know if I mentioned that to you.

**The Chairman:** You did.

**Mr. Saada:** I need to leave at 5:15.

**The Chairman:** There are two questioners on the list.

**Senator Murray:** First, one of the conditions that the Chief Electoral Officer set in respect of the April 1 date was that all the returning officers be appointed by mid-September. How many of them were appointed by mid-September?

Second, what kind of shape is the permanent register of voters in as we speak? I will leave it at that.

**Mr. Saada:** As far as the issue of the returning officers is concerned, we had 15 seats to fill when I took office.

**Senator Murray:** By September?

**Mr. Saada:** I cannot answer you because I was not there in September to do that.

**Senator Murray:** With the greatest respect, that is the wrong answer. You are the minister in charge of the bill. Canadians would want to know, I think, that you have satisfied yourself, before you proceed with the bill, that the conditions that Mr. Kingsley set have been met, especially — because it has to do with the effectiveness of the voting process — that those returning officers had indeed been appointed by mid-September.

**Mr. Saada:** Senator, I will clear something up here, if I may. If you ask me a question of knowledge of something which preceded my entry into office and if it has an impact on my situation today, I should know it. If it has no impact on what is happening today, it is a different ball game.

**M. Saada:** Il faut faire une distinction, sénateur, entre l'entrée en vigueur d'une carte électorale et le déclenchement d'une élection. La décision en ce qui touche la date de déclenchement des élections ne m'appartient pas et n'appartient à personne d'autre autour de cette table. Faut-il que, pour des raisons politiques, la mise en oeuvre de la nouvelle carte électorale soit retardée, ce qui n'est pas dans l'intérêt des Canadiens? Faut-il que les Canadiens subissent les conséquences d'un changement de structure politique au sein d'un parti politique donné?

Si nous poussons votre argument jusqu'à ce son aboutissement logique, cela signifierait que, dès qu'il y a un changement dans un parti politique donné, un changement choisi par ce parti, il faudrait retarder la mise en oeuvre d'une nouvelle carte électorale. Nous ne changerions alors jamais la carte électorale. À mon sens, cet argument est en lui-même de nature très politique.

Comme je l'ai dit, au Québec, le délai est de trois mois. Pour respecter le principe que vous soulevez, nous devrions réduire le délai et non pas l'augmenter.

Monsieur le président, je regrette, mais je dois partir parce que je dois participer à un vote à la Chambre de Communes. J'ignore si je vous l'avais indiqué.

**Le président:** Oui.

**M. Saada:** Je dois partir à 17 h 15.

**Le président:** Deux personnes veulent poser des questions.

**Le sénateur Murray:** Premièrement, une des conditions qui a été fixée par le directeur général des élections pour que son bureau puisse respecter la date du 1<sup>er</sup> avril, c'est que tous les directeurs de scrutin soient nommés avant la mi-septembre. Combien d'entre eux avaient été nommés à la mi-septembre?

Deuxièmement, quel est l'état actuel de la liste permanente des électeurs? Je m'en tiendrai à ces questions.

**M. Saada:** Pour ce qui est de la nomination des directeurs de scrutin, il restait 15 postes à combler lorsque je suis entré en fonctions.

**Le sénateur Murray:** En septembre?

**M. Saada:** Je ne peux pas répondre à votre question parce que je n'étais pas en fonctions en septembre.

**Le sénateur Murray:** Sauf le respect que je vous dois, je n'accepte pas cette réponse. Vous êtes le ministre responsable de ce projet de loi. Avant que vous n'alliez de l'avant avec ce projet de loi, les Canadiens veulent savoir que vous avez respecté les conditions fixées par M. Kingsley, notamment les conditions qui sont liées à l'efficacité du scrutin. M. Kingsley a demandé que les directeurs de scrutin soient nommés avant la mi-septembre.

**M. Saada:** Permettez-moi, sénateur, de dissiper un malentendu. Il est évident que, si vous me posez une question sur quelque chose qui s'est passé avant mon entrée en fonctions et qui a une incidence sur la situation actuelle, je devrais connaître la réponse à cette question. C'est autre chose si cela n'a rien à voir avec la situation actuelle.



When I came into office we had, I believe, 15 vacant seats. We have filled most of the seats. The only new seats that have become vacant again result from resignations which came in-between.

As far as the issue of the preparedness of Elections Canada, they are the ones running the show in terms of elections and they are the ones who should tell you whether they are ready for that.

**Senator Murray:** There are two points to be made here. First, if there were 15 vacant seats on December 12 when you took office, God alone knows how many were vacant in mid-September, which was the date Mr. Kingsley set. It is an important point. If one constituency is not ready or if the process is flawed, we have a problem.

Second, I make the point that while senators will ask Mr. Kingsley all these questions, you are the responsible minister. People would like to know that you have satisfied yourself on all these points.

In what kind of shape is the voters' list? Are you familiar with the study conducted a professor at McGill and published by the IRPP stating that one of the reasons for the declining turnout at the polls is precisely the lack of door-to-door enumeration, and that this has also had an effect on people with a lower socio-economic status in terms of their turnout?

**Mr. Saada:** I am aware of the study and aware of the situation. I am aware also that, to the satisfaction of the Chief Electoral Officer, we have processed the requirements to fill the positions.

Senator, I am sure you know full well that we encounter resignations in appointing returning officers. Some people appointed have decided that they are not willing to accept the responsibility and they resign. That is the normal course. We must have returning officers in each riding, but this is dealt with in a direct and responsible way without problems.

As far as the register of voters is concerned, in Quebec we know full well that we have a list of voters coming from arrangements with provinces. We know we have problems with names. Mr. Kingsley himself has addressed his concern about this issue. He will talk to you about the corrective actions he has suggested we take. I am open-minded. If that is the answer you want to have, of course I will act responsibly. However, I do not believe that not having all returning officers in place at this time for the 308 ridings is necessarily to be viewed as a problem. We have 15 vacancies left, I believe, including two or three resulting from resignations not even one week ago. It is just the normal process.

Lorsque je suis entré en fonctions, il existait, si je ne m'abuse, 15 postes à combler. Nous avons comblé la plupart d'entre eux. Les seules vacances à survenir depuis lors sont attribuables au fait que certaines personnes ont remis leur démission.

Quant à savoir si Élections Canada sera prêt pour tenir un scrutin si des élections étaient déclenchées le 1<sup>er</sup> avril, je crois qu'il faut s'en remettre à la parole de son directeur puisque celui-ci sait si le tout est possible.

**Le sénateur Murray:** J'aimerais faire deux observations. Premièrement, s'il y avait 15 postes à combler le 12 décembre lorsque vous êtes entré en fonctions, Dieu seul sait combien il y en avait à combler à la mi-septembre, c'est-à-dire à la date fixée par M. Kingsley. C'est un point important. Il ne serait pas acceptable qu'une circonscription ne soit pas prête ou que le processus comporte des lacunes.

Deuxièmement, bien que les sénateurs pourront poser ces questions à M. Kingsley, vous êtes le ministre chargé du projet de loi. Vous devez vous être assuré que toutes les conditions fixées avaient été respectées.

Quel est l'état de la liste des électeurs? Connaissez-vous l'étude effectuée par un professeur de l'Université McGill qui a été publiée par l'IRPP. Cette étude avance qu'on peut expliquer en partie la diminution de la participation des citoyens aux élections par le fait que le recensement des électeurs n'est plus effectué de porte en porte, ce qui expliquerait une diminution de la participation aux élections des personnes à faible revenu.

**M. Saada:** Je connais cette étude et je suis au courant de la situation. Je sais aussi que le directeur général des élections estime que nous avons respecté l'exigence en ce qui touche les postes à combler.

Sénateur, je suis sûr que vous savez que certains directeurs de scrutin remettent leur démission. Certaines personnes remettent leur démission parce qu'elles ne veulent plus assumer les responsabilités qu'elles exerçaient jusque là. Des directeurs de scrutin doivent être nommés dans toutes les circonscriptions. Ces nominations sont faites de façon responsable sans que cela ne pose aucun problème.

En ce qui concerne les électeurs, au Québec nous savons très bien que nous avons une liste d'électeurs qui provient d'arrangements avec les provinces. Nous savons que nous avons des problèmes en ce qui concerne les noms. M. Kingsley lui-même a exprimé sa préoccupation à propos de cette question. Il vous parlera des mesures correctives qu'il propose que nous prenions. Je suis ouvert d'esprit. Si c'est la solution que vous privilégiez, bien entendu j'agirai de façon responsable. Cependant, je ne crois pas qu'il faille nécessairement considérer comme un problème le fait que nous n'ayons pas rempli pour l'instant tous les postes de directeur du scrutin pour les 308 circonscriptions. Nous avons 15 postes vacants, je crois, y compris deux ou trois à la suite de démissions qui remontent à peine à une semaine. C'est simplement le processus normal.

[Translation]

**Senator Nolin:** I have two unrelated questions. I would like to give you an opportunity to correct the impression you gave in your answer to one of Senator Smith's questions that all parties in the House of Commons support Bill C-5.

**Mr. Saada:** No, I quite simply said that, strictly in terms of the principle of applying the consequences of the census to the new electoral map as quickly as possible, there was no problem, we all agreed on that, except the Bloc Québécois. I am going by memory here, so perhaps I stand to be corrected. I was a member of the committee at the time; the Bloc Québécois's argument had to do with the substance, particularly with respect to the Roberval area.

**Senator Nolin:** There are two parties in the House of Commons that were against Bill C-5.

**Mr. Saada:** When Bill C-49 was under consideration — wait a minute — I cannot remember whether the Canadian Alliance and the Conservatives voted the same way.

**Senator Nolin:** We have a bill, Bill C-5. Two parties in the House of Commons opposed reintroduction of this bill. It is a minor point. Mr. Saada, I do not want the record of our conversation to leave the impression that the House of Commons is in unanimous agreement, except for the Bloc Québécois in Roberval.

My main question is the following: on page 2 of your document, it appears that Mr. Kingsley's letter of July 17th was ultimately the spark that resulted in Bill C-5 coming before us, is that right?

**Mr. Saada:** Could you rephrase your question?

**Senator Nolin:** When one reads page 2 of your document, the letter from Mr. Kingsley, Chief Electoral Officer, dated July 17, 2003, appears to be what sparked or triggered the current version of the bill, i.e., Bill C-5. Is that right?

**Mr. Saada:** No, that is not quite right. Discussions were held at the time on the issue of implementing the new electoral map. In order to give you a precise answer, I should go back and consult the documents or debates from that time. The letter put all of that thinking into concrete form.

A lot of people back then were saying that the effective date of the new map would have to be moved up if possible. The letter made it known that it was technically possible.

**Senator Nolin:** When you were having those discussions before the July letter — later we will ask Mr. Kingsley what prompted him to write that letter — were you discussing a one-of-a-kind, ad hoc measure, just this once or for the future? From now on, the legislation should be changed to reduce the grace period, as

[Français]

**Le sénateur Nolin:** J'aurais deux questions qui ne sont pas reliées. J'aimerais vous permettre de corriger l'impression que vous avez laissée dans votre réponse à une des questions du sénateur Smith voulant que tous les partis présents à la Chambre des communes appuient le projet de loi C-5.

**M. Saada:** Non, j'ai dit très simplement que sur le plan du principe même d'avoir le plus rapidement possible l'application des conséquences du recensement sur une nouvelle carte électorale, il n'y avait pas de problème, nous étions tous d'accord à ce sujet, sauf le Bloc québécois. Je vous le cite de mémoire, il y aurait peut-être lieu de corriger. J'ai siégé à cette époque en tant que membre du comité; l'argument soulevé par le Bloc québécois l'a été sur le plan du contenu, concernant en particulier la région de Roberval.

**Le sénateur Nolin:** Il y a deux partis à la Chambre des communes qui se sont opposés au projet de loi C-5.

**M. Saada:** Lors de l'étude du projet de loi C-49, attendez, je ne sais plus si l'Alliance canadienne et les conservateurs ont voté du même côté.

**Le sénateur Nolin:** On a un projet de loi C-5. Dans ce projet de loi, deux partis à la Chambre des communes se sont opposés à la réintroduction de ce projet de loi. C'est mineur. Monsieur Saada, je ne veux pas que dans la transcription de notre conversation, on reste sous l'impression que la Chambre des communes est unanimement d'accord, à l'exception du Bloc québécois dans Roberval.

Ma question principale est la suivante: dans votre document à la page 2, on semble comprendre que la lettre de M. Kingsley du 17 juillet est finalement la bougie d'allumage qui a amené devant nous le projet de loi C-5, est-ce exact?

**M. Saada:** Pourriez-vous reformuler votre question?

**Le sénateur Nolin:** Lorsqu'on lit votre document à la page 2, la lettre de M. Kingsley, le directeur général des élections, datée du 17 juillet 2003, semble être la bougie d'allumage, l'étincelle de départ qui a amené le projet de loi dans sa version actuelle, c'est-à-dire le projet de loi C-5. Est-ce exact?

**M. Saada:** Non, ce n'est pas tout à fait exact. Il y avait déjà des discussions à l'époque sur la question de la mise en vigueur de la nouvelle carte électorale. Je devrai retourner en arrière pour vous répondre précisément et je devrai consulter des documents ou des débats qui ont lieu à l'époque. Cette lettre a permis la concrétisation de cette réflexion.

De nombreuses personnes parlaient à l'époque du fait qu'il fallait ramener si possible la date d'entrée en vigueur de la nouvelle carte. La lettre a fait en sorte de comprendre que c'était techniquement possible.

**Le sénateur Nolin:** Lorsque vous aviez ces discussions qui ont précédé la lettre du mois de juillet — tout à l'heure on demandera à M. Kingsley ce qui l'a amené à écrire cette lettre — est-ce que vos discussions portaient sur une mesure ponctuelle, une seule fois, cette fois-ci ou pour le futur? Dorénavant la loi devrait être



the Lortie commission recommends, between the date of publication of the representation order in the official *Gazette* and its coming into force. Were those discussions ad hoc or general?

**Mr. Saada:** Off the top of my head, a lot of people were talking about the role of computers in the acceleration of the electoral boundaries readjustment process. Some were talking about speeding up the process in order to actually reflect a much more up-to-date demographic distribution. Some were discussing political considerations; on all sides of the House, by the way, people were talking about these things. It is hard to give a straight answer that it was black and white. It was much less clear than that. All of these concepts were jumbled together. Clearly, political arguments got mixed up with philosophical or principle-based arguments.

**Senator Nolin:** Given the time remaining, I am going to end my questions there.

[English]

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Minister, for taking the time to be with us today.

I would like to welcome Mr. Jean-Pierre Kingsley, the Chief Electoral Officer. Ms. Diane Davidson is with Mr. Kingsley this evening. Welcome and thank you for taking the time to be with us this evening.

I understand Mr. Kingsley will be making a brief presentation to be followed by questions from honourable senators.

**Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, Elections Canada:** Thank you, Mr. Chairman. It is a privilege for me to appear before this committee during its study of Bill C-5, respecting the effective date of the representation order of 2003. As you mentioned, Mr. Chairman, Ms. Diane Davidson, who is the Deputy Chief Electoral Officer, accompanies me. I am always pleased to meet with this committee, and I particularly value this opportunity because it allows me to bring you up to date on the election readiness plans of my office. Before doing so, it is important to outline the steps that led to my decision to announce publicly our readiness plans under the 308 new electoral district boundaries last July.

Last summer the possibility of reducing the implementation period for the 2003 representation order became a matter of public interest and discussion as reflected in media reports that you saw. I decided it was time to review our readiness plans and to inform Parliament of the feasibility of implementing the 2003 representation order by April 1, 2004, the earliest date possible for Elections Canada.

I would like to point out that section 25 of the Electoral Boundaries Readjustment Act required me to launch readiness initiatives upon proclamation of the representation order on August 25, 2003. In essence, I had the choice of waiting for the

changée pour qu'on réduise le délai de grâce, comme le recommande la commission Lortie, entre la date où le décret de présentation est publié dans la *Gazette* officielle et sa mise en vigueur. Est-ce que ces discussions étaient ponctuelles ou générales?

**M. Saada:** De mémoire, beaucoup de gens parlaient du rôle de l'informatique dans l'accélération du processus de la modification de la carte électorale. Certains parlaient de l'accélération du processus pour tenir compte effectivement d'un découpage démographique beaucoup plus à jour. Certains parlaient de considérations politiques, de tous les côtés de la Chambre d'ailleurs, on entendait parler de ces choses. Il est difficile de répondre de façon intégrée en disant que c'était blanc ou noir. C'était beaucoup plus flou. Tous ces concepts se mêlaient en même temps. Il est évident que l'argument politique venait se mêler à des arguments philosophiques ou de principe.

**Le sénateur Nolin:** Compte tenu du temps qui nous reste, je vais arrêter mes questions.

[Traduction]

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur le ministre, d'avoir pris le temps de vous joindre à nous aujourd'hui.

J'aimerais souhaiter la bienvenue à M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections. Mme Diane Davidson accompagne M. Kingsley ce soir. Nous vous souhaitons la bienvenue et nous vous remercions d'avoir pris le temps de vous joindre à nous ce soir.

Je crois comprendre que M. Kingsley fera un bref exposé qui sera suivi des questions de la part des honorables sénateurs.

**M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, Élections Canada:** Je vous remercie, monsieur le président. C'est un privilège pour moi de comparaître devant ce comité au moment où vous examinez le projet de loi C-5, Loi sur la date de prise d'effet du décret de représentation électorale de 2003. Comme vous l'avez mentionné, monsieur le président, je suis accompagné de Mme Diane Davidson, directrice générale adjointe des élections. Je suis toujours heureux de m'entretenir avec votre comité et particulièrement aujourd'hui puisque cela me donne l'occasion de faire le point sur les préparatifs électoraux de mon bureau. Avant de poursuivre, il m'apparaît important de vous donner un aperçu des étapes qui ont conduit à ma décision d'annoncer publiquement, en juillet dernier, nos plans de préparation en fonction des 308 nouvelles circonscriptions.

L'été dernier, la possibilité de raccourcir le délai de mise en oeuvre du décret de représentation de 2003 est devenue un sujet de discussion publique, comme en ont fait état les articles que vous avez vus. J'ai décidé que le moment était venu de réexaminer nos plans de préparation et d'informer le Parlement de la faisabilité de mettre en oeuvre le décret de 2003 dès le 1<sup>er</sup> avril 2004, le délai le plus court que pouvait respecter Élections Canada.

Je tiens à signaler que l'article 25 de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales m'obligeait à lancer des initiatives de préparation dès la proclamation du décret de représentation, le 25 août 2003. Essentiellement, je pouvais soit

government to table a bill or to consult me in accordance with subsection 15(4) of the Canada Elections Act or to seize Parliament with the matter and make it public. I decided the best course of action was the latter.

In a letter dated July 15, 2003, to Mr. Peter Adams, Chair of the House of Commons Standing Committee of Procedure and House Affairs, I indicated that my office would be prepared to administer a general election with the 308 electoral districts called on or after April 1, 2004, a period of some seven months. I did not know what time frame the government had in mind, if any.

Consistent with Senator Lynch-Staunton's position as stated during the second reading debate of this bill in the Senate, this matter needed to be raised with Parliament, which is what I did. That is why I wrote to the appropriate committees of both Houses through their chairs. These letters, to the best of my knowledge, are shared with all the other members of committees. I am here today, before one of those committees, to examine the legislation, just as I appeared before the other one last fall.

I should add that a copy of my July 15 letter was also sent to all members of the Advisory Committee of Political Parties that is comprised of representatives from all the registered and eligible parties. Everything was posted on our Web site the same day for all Canadians to see. It was accompanied by a press release.

As Senator Lynch-Staunton mentioned in the Senate debate, more than a decade ago the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing seriously considered such a possibility and recommended an implementation period of six months. Under Bill C-69, which was reviewed by both Houses in 1995 but died on the Order Paper, the implementation period would have been seven months. Even though at the time this proposed legislative change was not contentious or opposed by any of the parties in Parliament, I conducted my own review of our readiness plans. I remember agreeing then to a seven-month implementation period on the basis that it was feasible from an operational point of view.

In the present case a shorter time frame was feasible in part because of technological advances, but that is not the whole story. Our ability to proceed with a seven-month implementation period was in large part attributable to our operational planning, skills and capacity, but especially due to our skills and adapting plans to changing circumstances, which I consider second to none anywhere in the electoral world.

Before providing the committee with highlights of my implementation plans, I wish to clear up a matter raised in the course of the Senate debates about the manner in which the Chief Electoral Officer communicates his views on electoral matters. While my decisions and recommendations have political repercussions and do not always carry unanimous favour, they are taken without political bias. That distinction is crucial. It is also important to bear in mind that as an officer of Parliament who was appointed following a unanimous vote of the House of

attendre que le gouvernement dépose un projet de loi ou me consulte conformément au paragraphe 15(4) de la Loi électorale du Canada, soit saisir le Parlement de la question et la rendre publique. J'ai choisi la seconde voie.

Dans une lettre datée du 15 juillet 2003 et envoyée à M. Peter Adams, président du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, j'ai fait savoir que mon bureau serait en mesure de tenir une élection générale dans les 308 circonscriptions à partir du 1<sup>er</sup> avril 2004, soit dans un délai d'environ sept mois. Je ne savais pas quel délai le gouvernement envisageait.

Comme l'a fait valoir le sénateur Lynch-Staunton lors du débat en deuxième lecture de ce projet de loi au Sénat, la question devait être portée à l'attention du Parlement, et c'est d'ailleurs ce que j'ai fait. C'est pourquoi j'ai écrit aux comités appropriés des deux Chambres par l'entremise de leur président. À ma connaissance, ces lettres ont été communiquées à tous les autres membres des comités. Je comparais aujourd'hui devant l'un des comités pour discuter du projet de loi, comme j'ai comparu devant l'autre l'automne dernier.

Je tiens à ajouter qu'une copie de ma lettre du 15 juillet a aussi été envoyée à tous les membres du Comité consultatif des partis politiques, qui réunit des représentants de tous les partis inscrits admissibles. Le même jour, la lettre était affichée sur notre site Web, à la disposition de tous les Canadiens. Elle était accompagnée d'un communiqué de presse.

Comme le sénateur Lynch-Staunton l'a mentionné lors du débat au Sénat, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis avait sérieusement envisagé cette possibilité il y a plus de 10 ans, et recommandé une période de mise en oeuvre de six mois. Le projet de loi C-69, étudié par les deux Chambres en 1995 mais mort au *Feuilleton*, fixait la période de mise en oeuvre à sept mois. À l'époque, même si ce projet de loi ne suscitait aucune controverse ou opposition au Parlement, j'avais procédé à un examen de nos plans de préparation. Je me souviens d'avoir approuvé l'idée d'une période de mise en oeuvre de sept mois, dans la mesure où ce délai était raisonnable du point de vue opérationnel.

Dans le cas présent, la réduction du délai était en partie possible grâce aux progrès technologiques. Mais ce n'est pas la seule raison. Si nous pouvions accepter un délai de mise en oeuvre de sept mois, c'était en grande partie grâce à notre expertise en planification opérationnelle, et surtout à notre capacité, que je considère sans égale dans l'univers électoral, d'adapter nos plans selon les circonstances.

Avant de présenter au comité les grandes lignes de mes plans de mise en oeuvre, je tiens à mettre les choses au clair à propos d'une question qui a été soulevée pendant les débats au Sénat, quant à la manière dont le directeur général des élections communique ses avis en matière électorale. Bien que mes décisions et mes recommandations aient des répercussions politiques et ne fassent pas toujours l'unanimité, elles sont prises sans partialité politique. Cette distinction est cruciale. Par ailleurs, il importe de se rappeler qu'à titre de haut fonctionnaire du Parlement nommé



Commons, and after three years as Prime Minister Brian Mulroney's ethics adviser for his cabinet, I am accountable to Parliament, through whom I serve all Canadians.

It is not possible to carry out my responsibilities without discussions with a wide range of persons, and I will continue to have them until my last day in office. I will continue to table reports, to write to parliamentary committees and to take calls from members of Parliament, senators, leaders, representatives of political parties, their assistants, their advisers, the media, academics and others. I will continue to meet with all of them.

Let me now turn to Elections Canada's state of readiness for the general election based on 308 electoral districts. Consistent with the obligation in the Electoral Boundaries Readjustment Act, the process of appointing returning officers for new electoral districts began last fall and the process is virtually complete. As of today, there are eight vacancies, six of which are accountable by claims of illness. The appointments have been made.

As I stated in my letter of July 15, 2003, a key element of our election readiness is the training of returning officers. All returning officers who had not been in that position for the 2000 election and did not previously receive training attended a five-day training session last fall. Between January 12 and February 15 of this year, all returning officers have received a further three days of training on our new processes, our new systems and procedures.

The assistant returning officer and the automation coordinator from each electoral district also attended, close to 1,000 people in all. Additional training sessions will be held in the last two weeks of March for the remaining eight appointees. These training sessions were the most professional we have ever held, and this comes directly from the returning officers.

In addition, returning officers will benefit from the coaching and support of field liaison officers. Under this new management initiative, 24 field liaison officers spread out across the land will provide functional leadership to returning officers for all their responsibilities. All the field liaison officers are experienced in election management at the riding level. They were returning officers.

A second important exercise following the redistribution entails adjusting polling divisions to reflect the new electoral district boundaries. The transition has been facilitated by the fact that some 5 per cent only of the 58,400 polling divisions had to be adjusted due to the new boundaries. The national register of electors has also been reconfigured to assign the almost 22 million electors to the new electoral districts and polling divisions. These changes have been integrated into our register and geography

par résolution unanime de la Chambre des communes, et après trois ans à titre de conseiller en éthique pour le Cabinet du premier ministre Brian Mulroney, je rendais des comptes au Parlement, par l'intermédiaire duquel je sers l'ensemble des Canadiens.

Il ne m'est pas possible d'exercer mes fonctions sans discussions avec divers intervenants, et je continuerai à les tenir jusqu'au dernier jour de mon mandat. Je continuerai à déposer des rapports, à écrire aux comités parlementaires ainsi qu'à répondre aux appels des députés, des sénateurs, des chefs et des représentants des partis politiques, de leurs adjoints et de leurs conseillers, des médias et des universitaires, pour ne nommer que ceux-là. Je continuerai à tous les rencontrer.

J'aimerais maintenant parler de l'état de préparation d'Élections Canada en vue d'une élection générale dans les 308 nouvelles circonscriptions. Conformément à la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, le processus de nomination des directeurs du scrutin dans les nouvelles circonscriptions a débuté l'automne dernier, et est presque terminé. Aujourd'hui, huit postes restent vacants, dont six en raison de maladie. Les nominations ont été faites.

Comme je l'ai indiqué dans ma lettre du 15 juillet 2003, la formation des directeurs du scrutin est un aspect clé de nos préparatifs. L'automne dernier, les directeurs du scrutin qui n'avaient pas occupé ce poste à l'élection de 2000 et qui n'avaient pas encore reçu de formation ont tous reçu une formation de cinq jours. Entre le 12 janvier et le 15 février de cette année, tous les directeurs du scrutin ont reçu une formation supplémentaire de trois jours sur nos nouveaux processus, systèmes et procédures.

Les directeurs adjoints du scrutin et les coordonnateurs de l'informatisation de chaque circonscription étaient aussi présents — soit près de 1 000 personnes au total. D'autres séances de formation sont prévues dans les deux dernières semaines de mars à l'intention des huit personnes nommées aux postes restants. Jamais Elections Canada n'a offert de séances de formation d'une aussi grande qualité et ce sont les directeurs du scrutin eux-mêmes qui ont formulé commentaire.

En outre, les directeurs du scrutin pourront compter sur les conseils et le soutien d'agents de liaison en région. Dans le cadre de cette nouvelle initiative, 24 agents de liaison en région, dispersés dans l'ensemble du pays, fourniront aux directeurs du scrutin une assistance pour l'ensemble de leurs responsabilités. Tous ces agents ont de l'expérience dans la gestion des scrutins à l'échelle des circonscriptions. Il s'agit d'anciens directeurs du scrutin.

Dans le sillage d'un redécoupage, il faut aussi réaménager les sections de vote en fonction des nouvelles limites des circonscriptions. La transition a été facilitée par le fait qu'environ 5 p. 100 seulement des 58 400 sections de vote ont dû être modifiées à la suite du redécoupage. Le registre national des électeurs a aussi été reconfiguré de façon à associer les quelque 22 millions d'électeurs canadiens aux nouvelles circonscriptions et sections de vote. Ces changements ont été intégrés dans le registre

databases so they can be reflected in the lists of electors and geographic products provided to parties, candidates and returning officers during an election.

Another important process is the transposition of the poll-by-poll results from the 2000 general election to the new electoral districts. This allows us to determine which registered parties and candidates have the right to provide returning officers with lists of persons nominated as revising agents, deputy returning officers and poll clerks. This process was completed at the end of December 2003.

The transposition of votes has been provided to members of Parliament, senators and parties, along with official maps and atlases showing the new boundaries and names of the new ridings. Summary information has also been posted on our Web site.

All of these activities have been discussed thoroughly with the Advisory Committee of Political Parties. A number of items were even provided earlier than foreseen to facilitate the tasks of parties to prepare themselves and their riding associations for a general election under a 308-seat scenario.

#### [Translation]

Now I would like to turn to the area of voter registration. On October 15, 2003, all members of the House of Commons, and registered parties on request, received the annual updated version of the lists of electors for their electoral districts.

Since then, we have continued our updates using administrative sources and lists of electors from recent provincial and territorial elections. We have received recent lists of electors from every province except Alberta and British Columbia, where elections are not expected until next year. We regularly update the national register from the British Columbia provincial register, and we recently acquired access to Alberta's drivers' licence data. A notice to this effect was just published in the *Gazette*. This allowed us to update the addresses of more than 160,000 new electors in Alberta and to identify more than 60,000 potential new electors whom we included in our recent mailing to youths.

We have also added more than 250,000 electors from national mailings to taxfilers who consented to be added to the register on their income tax forms but for whom citizenship had not yet been confirmed, which they are required to do.

Using these various sources, we have added more than 2.4 million new electors to the register since January 2003, including some one million youths. As part of our initiatives to address the decline in youth voting, this month I wrote to some 1.1 million young Canadians who turned 18 since the 2000 election, informing them of their right to vote and encouraging them to exercise it.

et dans nos bases de données géographiques, ce qui nous permettra de fournir des listes électorales et des produits géographiques à jour aux partis, aux candidats et aux directeurs du scrutin lors d'une élection.

La transposition dans les nouvelles circonscriptions des voix obtenues dans chaque bureau de scrutin à l'élection générale de 2000 est aussi un processus important. Elle nous permet d'établir quels partis inscrits et candidats ont le droit de remettre aux directeurs du scrutin des listes de personnes proposées pour les postes d'agent réviseur, de scrutateur et de greffier du scrutin. Ce processus était terminé à la fin de décembre 2003.

La transposition des votes a été fournie aux députés, aux sénateurs et aux partis, en même temps que les cartes et les atlas officiels présentant les limites et le nom des nouvelles circonscriptions. Un sommaire de la transposition a aussi été publié sur notre site Web.

Toutes ces activités ont fait l'objet de discussions approfondies avec le Comité consultatif des partis politiques. Un certain nombre de points ont même été fournis plus tôt que prévu pour faciliter la tâche des partis afin que leurs associations de circonscription et eux se préparent à une élection générale selon un scénario de 308 sièges.

#### [Français]

J'aimerais maintenant parler de l'inscription des électeurs. Le 15 octobre 2003, tous les députés, ainsi que les partis enregistrés qui en avait fait la demande, ont reçu la version annuelle à jour de la liste électorale de leur circonscription.

Depuis, nous avons poursuivi nos mises à jour, à partir de sources administratives et de listes électorales d'élections provinciales ou territoriales récentes. Nous avons reçu des listes électorales récentes de toutes les provinces, sauf l'Alberta et la Colombie-Britannique, où l'on ne prévoit pas d'élection avant l'an prochain. Nous mettons régulièrement à jour le registre national à l'aide du registre provincial de la Colombie-Britannique et nous avons récemment obtenu l'accès aux données des permis de conduire de l'Alberta. Un avis vient d'être affiché dans la *Gazette* à cet effet. Nous avons ainsi pu mettre à jour les adresses de plus de 160 000 électeurs en Alberta, et identifié plus de 60 000 nouveaux électeurs potentiels que nous avons inclus dans notre récent envoi postal aux jeunes.

Nous avons aussi pu ajouter plus de 250 000 électeurs à la suite d'envois postaux aux contribuables, qui avait consenti sur leur déclaration de revenus à ce que leur nom soit inscrit dans le registre, mais dont la citoyenneté n'avait pas encore été confirmée, ce qu'ils ont l'obligation de faire.

À l'aide de ces diverses sources, nous avons ajouté plus de 2,4 millions de nouveaux électeurs au registre depuis janvier 2003, dont environ un million de jeunes. Dans le cadre de nos efforts pour contrer la baisse de la participation électorale des jeunes, j'ai écrit au cours de ce mois à quelque 1,1 million de jeunes Canadiens, ayant atteint l'âge de 18 ans depuis l'élection de 2000, pour les informer de leur droit de vote et pour les inciter à voter.



Registration kits were included for some 300,000 young people who are not yet registered. Once the election is called, we will send a final mailing to youths who are still unregistered to encourage them to register and vote.

We expect to add some 3 per cent of names to the list as a result of revision during the election — the equivalent of what used to be added following enumeration; that is to say that even enumeration would only capture 95 per cent of electors.

We also expect address changes for some 12 per cent of electors as a result of targeted revision, regular revision and registration at the advance polls and on election day.

Returning officers have been directed to provide list quality measures and revision estimates to each candidate, along with a list of the areas to be targeted for door-to-door revision during the election. It is similar to a door-to-door enumeration.

We target student residences, high density buildings, new developments, seniors' residences and other areas. The media will be provided with these data quality statements.

During second reading debate on this bill, Senator Murray referred to the study on the register carried out for the Institute for Research on Public Policy by Professor Jerome Black of McGill University. Professor Black had a number of suggestions for improvement, a number of which we are already acting on, particularly by improving targeted revision.

As for the savings to the taxpayers, in the original business case for the register presented to Parliament and discussed in detail with this committee, we estimated that as of the thirty-eight general election, some \$30 million per election at the federal level would be saved, net of the investment costs and annual maintenance costs.

In fact, the original business case was realized, that is, we achieved the break-even point, as of the thirty-seventh general election, in 2000, and we are on track to save \$30 million during the thirty-eight general election. Indeed, we are some \$30 to \$40 million ahead of the business case at the federal level alone.

The register has become central to an ongoing partnership with provincial electoral agencies. Savings already realized at the provincial and municipal levels are estimated at some \$30 million, to date.

The register data were used for the last two Ontario provincial elections, saving \$23 million, according to the Chief Electoral Officer of Ontario. And for the last two province-wide municipal

L'envoi comprenait une trousse d'inscription pour environ 300 000 de ces jeunes qui ne sont pas encore inscrits au registre. Une fois l'élection déclenchée, nous ferons un dernier envoi aux jeunes, qui ne seront toujours pas inscrits, afin de les encourager à s'inscrire et à voter.

Nous nous attendons à augmenter le taux d'électeurs inscrits d'environ 3 p. 100, par suite de la révision en période électorale, une augmentation comparable à celle que permettait auparavant le recensement, c'est-à-dire que même avec le recensement, on n'obtenait que 95 p. 100 des électeurs.

Nous prévoyons aussi que les adresses d'environ 12 p. 100 des électeurs seront modifiées par suite de la révision ciblée, de la révision régulière et de l'inscription lors du vote par anticipation et le jour de l'élection.

Les directeurs du scrutin doivent donner à chaque candidat des chiffres sur la qualité de la liste, sur des estimations concernant la révision ainsi que sur une liste des adresses devant être ciblées au cours du scrutin par la révision porte à porte. C'est en quelque sorte un recensement porte à porte.

Nous ciblons les résidences d'étudiants, les habitations à forte densité de population, les nouveaux quartiers, les résidences pour personnes âgées ainsi que d'autres secteurs. Nous allons partager ces énoncés de qualité avec les médias.

Pendant le débat à l'étape de la deuxième lecture de ce projet de loi, le sénateur Murray a fait référence à l'étude sur le registre que le professeur Jérôme Black, de l'Université McGill, a réalisée pour l'Institut de recherche en politique publique. Le professeur Black a suggéré un certain nombre d'améliorations et nous avons entrepris d'en appliquer plusieurs, particulièrement en ce qui a trait la révision ciblée.

Pour ce qui est de la bonne gestion des deniers publics, l'analyse de rentabilité initiale, présentée au Parlement et discutée en détail à ce comité, estimait que le remplacement du recensement porte à porte par le registre permettrait d'économiser, à compter de la 38<sup>e</sup> élection générale, environ 30 millions de dollars par élection. Ce sera une économie nette pour le gouvernement fédéral, une fois déduit les coûts d'investissement et les frais annuels d'administration.

En fait, nous avons réalisé nos prévisions initiales, c'est-à-dire que nous avons atteint le seuil de rentabilité dès la 37<sup>e</sup> élection générale, celle de l'an 2000, et nous sommes en bonne voie d'économiser 30 millions de dollars lors de la 38<sup>e</sup> élection générale. Nous sommes même en avance de 30 à 40 millions de dollars, par rapport à l'analyse de rentabilité, uniquement au gouvernement fédéral.

Le registre est maintenant au cœur d'un partenariat continue avec des organismes électoraux fédéraux. Les économies déjà réalisées aux gouvernements provincial et municipal sont évaluées à quelques 30 millions de dollars de plus, jusqu'à maintenant.

Les données du registre ont servi aux deux dernières élections provinciales en Ontario, une économie de 23 millions de dollars, selon le directeur général des élections de l'Ontario. Et lors des

elections, there were savings of an additional \$6 million.

The Chief Electoral Officer of Newfoundland and Labrador reports that he is saving about \$1.2 million over a four-year period because his province now uses the federal register and no longer carries out an enumeration. The City of Winnipeg also used the register data for its last two elections, saving some \$600,000 each time.

Elections B.C. has estimated that it will save some \$11 million at the next election if it can merge the federal and provincial registers instead of conducting an enumeration.

I would now like to brief you on the implementation of Bill C-24 on political financing, which came into force on January 1, 2004.

In order to inform Canadians of these significant changes, a print advertising campaign took place from December 15 to 21, 2003. We ran advertisements in daily and weekly newspapers as well as aboriginal, minority language and ethnocultural publications.

In addition, Internet banners, with a link to Elections Canada's website, were posted on major current affairs and business websites from December 15 to December 29.

Elections Canada has also developed an information kit, which includes a brochure highlighting the major changes introduced by Bill C-24 and backgrounders on specific issues. This kit has been distributed to political party headquarters, members of Parliament, senators, returning officers and major corporations and trade unions. Electoral district associations of registered political parties also receive an information kit as soon as they are registered. A series of information sheets and backgrounders have also been posted on the Elections Canada website, which provides information to the Canadian public on absolutely everything that we do.

Handbooks and forms for candidates, nomination contestants and electoral district associations of registered political parties were posted on our website in late December 2003, and those for political parties and leadership contestants were posted in January 2004.

New software for financial returns for candidates and nomination contestants was available at the end of January 2004. The software for electoral district associations, registered parties and leadership contestants will be available at the end of February.

In addition, we are preparing multimedia kits containing training videos, all forms, handbooks and manuals, as well as the software for financial returns; they will be available in March 2004.

deux dernières séries d'élections municipales tenues dans cette province, une économie additionnelle de six millions de dollars a été réalisée.

Le directeur général des élections de Terre-Neuve-et-Labrador prévoit économiser environ 1,2 millions de dollars sur quatre ans, parce que sa province utilise maintenant le registre fédéral et ne fait plus de recensement. La ville de Winnipeg a aussi utilisé les données du registre pour ses deux derniers scrutins, économisant chaque fois environ 600 000 \$.

Elections British Columbia prévoit, en plus de ce que je viens d'énoncer sur le 30 millions, épargner environ 11 millions de dollars à la prochaine élection, s'il peut fusionner les données des registres provincial et fédéral au lieu de mener un recensement porte à porte.

J'aimerais maintenant vous parler de la mise en œuvre du projet de loi C-24 sur le financement politique, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Afin de renseigner les Canadiens sur cette réforme importante, une campagne de publicité écrite a été menée du 15 au 21 décembre 2003. Nous avons publié des annonces dans des quotidiens et des hebdomadaires, ainsi que dans des publications autochtones, ethno-culturelles et de langues minoritaires.

En outre, des bannières Web contenant un lien vers le site de Élections Canada ont été affichées du 15 au 29 décembre 2003, sur différents sites Web majeurs consacrés à l'actualité ainsi qu'aux affaires.

Par ailleurs, Élections Canada a élaboré une trousse d'information comprenant une brochure sur les principaux changements apportés par le projet de loi C-24, ainsi que des fiches de renseignements sur des questions précises. Cette trousse a été distribuée à l'administration centrale des partis, aux députés, aux sénateurs, aux directeurs de scrutin ainsi qu'aux grands syndicats et aux entreprises. Les associations de circonscriptions des partis enregistrés reçoivent aussi la trousse dès leur enregistrement. Une série de documents d'information peuvent être consultés sur le site Web de Élections Canada, qui contient absolument tout ce que nous faisons et qui le divulgue au public canadien.

Des manuels et des formulaires ont été placés sur notre site Web à la fin de décembre 2003, pour les candidats, les candidats à l'investiture et les associations de circonscriptions, et en janvier 2004, pour les partis politiques et les candidats à la direction des partis.

Un nouveau logiciel de rapport financier est à la disposition des candidats et des candidats à l'investiture, depuis janvier 2004. La version destinée aux associations de circonscriptions, aux partis enregistrés et aux candidats à la direction sera disponible dès la fin de février.

De plus, des trousseaux comprenant des vidéos de formation, l'ensemble des formulaires, des manuels et des guides ainsi que le logiciel de rapport financier seront disponibles au courant du mois de mars.



The Advisory Committee of Political Parties has been closely involved in our implementation process. The September 25, 2003 meeting was devoted principally to the implementation of Bill C-24. Last autumn, I provided the committee with information sheets on the main provisions of the new legislation, as well as detailed responses to questions that various members had asked.

Members of the advisory committee have been informed as soon as new products and processes flowing from the legislation were ready. For example, on February 11, 2004, they received a notice of the availability of training videos for registered associations, nomination contestants and candidates, and that the electronic financial returns for nomination contestants and candidates could be downloaded from our website.

Finally, we have been developing a media and public relations campaign leading to the next general election. People need to know whether they are registered, how to revise their entry if required, how to register if they are not on the list, and where and how to vote.

For the next general election, Canadians will be able to find out where to vote through a voice response system we are adding to our inquiries service, as well as from our website.

Moreover, in light of the low rate of youth participation in the 2000 election, our public relations campaign for the next general election will focus in particular on reaching young voters, and we will have a number of partnerships with youth organizations.

We are also developing measures to inform aboriginal people and ethnocultural minorities about the electoral process. We have already done a great deal in the past, and we will do even more again this time.

Mr. Chairman, I am grateful for the opportunity you provided me to review the steps we have taken to be ready for the next election. I also appreciated being able to set the record straight about the role I played before this bill was tabled.

In closing, I would reiterate that I have always striven to serve members of both Houses of Parliament, political parties and candidates to the very best of my ability, without fear or favour. I will continue to do so until my last day in office. I will be pleased to respond to your questions.

[English]

**Senator Cools:** A point of order, Mr. Chairman. I suggest to the committee and to the witness that this meeting today be used as an opportunity for Senator Lynch-Staunton to have all of his questions answered and to have the issues that he raised on the floor of the chamber at second reading totally clarified.

**The Chairman:** How is that a point of order, Senator Cools? Senator Lynch-Staunton has the floor.

Le Comité consultatif des partis politiques que je préside a été associé de près à notre processus de mise en œuvre du projet de loi C-24. Il a consacré la majeure partie de sa réunion du 25 septembre 2003 à ce dossier. L'automne dernier d'ailleurs, j'ai fourni au Comité des fiches de renseignements sur les principaux éléments de la nouvelle législation ainsi que des réponses détaillées aux questions que certains membres avaient posées.

Dès que des nouveaux produits ou processus découlant de la nouvelle législation étaient prêts, les membres en étaient informés. Ainsi le 11 février dernier, ils ont été informés que les vidéos de formation pour les associations enregistrées, les candidats à l'investiture et les candidats à une élection étaient prêts et que les rapports financiers électroniques des candidats à l'investiture et des candidats pouvaient être téléchargés sur notre site.

Enfin, nous préparons une campagne de médias et de relations publiques en vue de la prochaine élection générale. Il faut donner aux citoyens les moyens de savoir s'ils sont inscrits, les informer de la procédure à suivre pour s'inscrire ou pour modifier leur enregistrement dans le registre et leur indiquer où et comment ils peuvent voter.

À la prochaine élection générale, les gens pourront s'informer sur l'emplacement de leur bureau de scrutin par un système vocal automatisé intégré à notre centre de renseignement ou trouver l'information sur le site Web.

De plus, compte tenu du faible taux de participation des jeunes à l'élection de 2000, notre campagne de relations publiques lors du prochain scrutin visera tout particulièrement les jeunes électeurs et nous tirerons profit de plusieurs partenariats avec des organismes de jeunes.

Nous mettons aussi au point des mesures pour renseigner les autochtones et les minorités ethno-culturelles sur le processus électoral. Nous en avons déjà fait beaucoup dans le passé, nous allons nous surpasser encore une fois.

Monsieur le président, je vous suis reconnaissant de m'avoir donné cette occasion de passer en revue les préparatifs de mon bureau en vue de la prochaine élection. Je suis aussi heureux d'avoir pu rétablir les faits quant au rôle que j'ai joué avant le dépôt de ce projet de loi.

En conclusion, je tiens à répéter que je me suis toujours efforcé de servir les membres des deux Chambres du Parlement, les partis politiques et les candidats de mon mieux, sans crainte ni favoritisme. Je vais continuer de le faire jusqu'au dernier jour de mon mandat. Il me fera plaisir de répondre à toutes les questions que vous voudrez bien me poser maintenant.

[Traduction]

**Le sénateur Cools:** J'aimerais faire un rappel au règlement, monsieur le président. Je propose au comité et au témoin que la réunion d'aujourd'hui soit l'occasion pour le sénateur Lynch-Staunton d'obtenir les réponses à toutes ses questions et de faire toute la lumière sur les points qu'il a soulevés à la deuxième lecture.

**Le président:** Comment cela peut-il être un rappel au règlement, sénateur Cools? Le sénateur Lynch-Staunton a la parole.

**Senator Cools:** I think that we should make it a point —

**The Chairman:** Senator Lynch-Staunton has the floor.

[Translation]

**Senator Lynch-Staunton:** I would like to thank you, Mr. Chief Electoral Officer, for your presentation. You are a straight shooter, always honest and open. I like that. However —

[English]

— I am embarrassed that you would quote me in your presentation. I never had that happen before.

In tracing what led to your letter of July 15, you openly say that you read a lot of media reports and saw that there was much interest in the possibility of shortening the period we have been discussing. All the media reports I was able to cull during the summer of 2003, mainly in June or July, were reports on Liberal Party spokesmen, either for the party or for particular leadership candidates.

It seems to me — and I want you to deny it emphatically — that you were provoked into writing your letter to the chairman as a result of the intentions of the governing party to have the Electoral Boundaries Readjustment Act changed to suit their own purposes.

Had I seen in those press reports the same enthusiastic support from other parties, including mine at the time, I would not have brought up my apprehensions, which I did with Bill C-49, which I did the other day on Bill C-5, and which I am doing today.

You do state that you sent a letter to Mr. Adams in July when Parliament was not sitting and sent copies to others. That letter was more of a personal nature and did not get wide distribution. You said it was on the Web site, but I am one who does not go to Web sites. I do not like being told that something is on a Web site, even by my own party. I am trying to find out how we will do absentee balloting, and they say, “Go to the Web site.” That is my problem, perhaps, but I think it is shared by many people.

To get back to my main concern, all of this was driven by one party. You responded to that.

I gather from what you said, you are just about ready for an election call after April 1 based on the new electoral map. Maybe it is somewhere in the law, but I do not know where you have the legislative authority to prepare elections on two models — the existing one and the one that will come into effect on August 25 of this year. Of course you have to appoint returning officers, but why train them so quickly? All this is to meet the April 1 date.

I will quote your letter of July 15 to Mr. Adams:

**Le sénateur Cools:** Je crois que nous devrions nous faire un devoir...

**Le président:** Le sénateur Lynch-Staunton a la parole.

[Français]

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je vous remercie de votre présentation, monsieur le directeur général des élections. Vous avez toujours un langage direct, franc et ouvert. Je l'apprécie beaucoup. Ceci étant dit —

[Traduction]

— Je suis embarrassé que vous m'ayez cité dans votre exposé. Cela ne m'est jamais arrivé auparavant.

En décrivant ce qui vous a incité à écrire votre lettre du 15 juillet, vous avez dit ouvertement que vous aviez lu un grand nombre d'articles dans la presse et constaté que l'on s'intéressait beaucoup à la possibilité de raccourcir le délai dont nous avons discuté. Tous les articles de journaux sur lesquels j'ai réussi à mettre la main au cours de l'été de 2003, principalement en juin ou juillet, étaient des comptes rendus de porte-parole du Parti libéral, soit pour le parti ou pour certains candidats à l'investiture.

Il me semble — et je tiens à ce que vous le niez de façon catégorique — que vous avez été incité à écrire votre lettre au président par suite des intentions du parti au pouvoir de modifier la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales pour servir ses propres fins.

Si j'avais constaté dans ces articles le même appui enthousiaste de la part d'autres partis, y compris le mien à l'époque, je n'aurais pas exprimé mon appréhension, ce que j'ai fait dans le cas du projet de loi C-49, et ce que j'ai fait l'autre jour à propos du projet de loi C-5, et ce que je fais aujourd'hui.

Vous déclarez avoir envoyé une lettre à M. Adams en juillet lorsque le Parlement ne siégeait pas et en avoir transmis des copies à d'autres personnes. Cette lettre était plutôt personnelle et n'a pas fait l'objet d'une vaste distribution. Vous dites qu'elle était affichée sur le site Web, mais je ne suis pas de ceux qui consultent les sites Web. Je n'aime pas me faire dire que quelque chose se trouve sur un site Web, même par mon propre parti. J'essaie de déterminer comment nous procéderons pour les bulletins de vote des électeurs absents et on me dit «Consultez le site Web.» C'est peut-être mon problème, mais je crois que c'est un problème que partagent bien d'autres gens.

Pour revenir à la principale question qui me préoccupe, c'est un parti qui est à l'origine de tout cela. Vous y avez répondu.

J'en déduis de vos propos que vous êtes fin prêt pour le déclenchement d'une élection après le 1<sup>er</sup> avril, en fonction de la nouvelle carte électorale. Cela est peut-être prévu par la loi, mais j'ignore d'où vous tirez le pouvoir législatif de préparer des élections selon deux modèles — le modèle en vigueur et celui qui entrera en vigueur le 25 août de cette année. Il faut bien sûr que vous nommiez des directeurs du scrutin, mais pourquoi les former si rapidement? Tout cela pour respecter la date du 1<sup>er</sup> avril.

Je citerai votre lettre du 15 juillet que vous avez adressée à M. Adams:



In order to implement the new boundaries by April 1, 2004, the appointment of returning officers needs to be completed by mid-September 2003.

By my calculations, there were only nine returning officers appointed at that date. The remainder were appointed mainly during January and February of this year. There are still some missing. How can you be ready for April 1 when you only had nine returning officers officially confirmed by mid-September?

I put together some of my main apprehensions here. I hope we can agree on your answer.

**Mr. Kingsley:** Mr. Chairman, with respect to the appointment process for returning officers, I have attempted to address in my comments our ability to plan and to change our plans as well. I could have brought along with me today an 11-page document, produced by a computer line by line, that shows all the steps and the training schedule that we have followed. It was modified from our initial plans.

I did not do this alone but with my executive. When we established in our minds that we could do this, we plotted out what was required.

I am not responsible for the appointments, as you know. The nominations were not coming in at the rate we foresaw, so we modified the training schedule. That is why I was able to tell you today that we have trained all of them except for eight. Those are the eight that do not exist. As soon as they exist, we have two more training sessions scheduled for the end of March. They will be trained.

I am pleased that I have only eight to train. It will be a piece of cake.

Yes, we modified our plans. It is because we were able to do so that that condition was met.

With respect to the authority under which I am able to proceed, the authority does not say start only with a change from 301 seats to 308 seats. I do not start only when someone else feels like it. I am the one who makes that determination. I could have made plans where we would have been winding up 308 exactly on August 24. I made plans to end on March 31.

The statute does not say to not start until some other date. It tells me to start. By the appointment process for returning officers, which is the major piece of work, I am pleased to say that two thirds of them are reappointments. In effect, only one third are new appointees as opposed to last time there was redistribution, where 75 per cent were new returning officers.

Pour que les nouvelles limites soient en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2004, il faut que les directeurs de scrutin aient été nommés d'ici la mi-septembre 2003.

D'après mes calculs, seuls neuf directeurs du scrutin ont été nommés à cette date. Les autres directeurs ont été nommés principalement au cours de janvier et février de cette année. Certains postes sont toujours vacants. Comment pouvez-vous être prêts pour le 1<sup>er</sup> avril lorsque vous n'aviez que neuf directeurs du scrutin dont la nomination était confirmée officiellement à la mi-septembre?

Je viens de vous exposer mes principales appréhensions. J'espère que nous pourrons nous entendre sur votre réponse.

**M. Kingsley:** Monsieur le président, en ce qui concerne le processus de nomination des directeurs du scrutin, j'ai tâché de traiter, dans mes commentaires, de notre capacité de planifier et aussi de modifier nos plans. J'ai, avec moi aujourd'hui, un document de 11 pages, produit par un ordinateur ligne par ligne. Il indique toutes les étapes de même que le calendrier de formation que nous avons suivi. Il s'agit d'une modification par rapport à nos plans initiaux.

Ce n'est pas un travail que j'ai accompli seul. Je l'ai fait en collaboration avec mes gestionnaires. Lorsque nous avons déterminé que nous pouvions le faire, nous avons établi quelles étaient les mesures nécessaires.

Comme vous le savez, je ne suis pas responsable des nominations. Comme les nominations ne se faisaient pas au rythme que nous avions prévu, nous avons modifié le calendrier de formation. C'est pourquoi j'ai été en mesure de vous dire aujourd'hui que nous avons formé tous les directeurs du scrutin à l'exception de huit. Ce sont les huit postes qui sont toujours vacants. Dès que ces postes seront comblés, nous tiendrons deux séances de formation supplémentaires à la fin mars. Ces personnes recevront la formation voulue.

Je suis heureux de n'avoir que huit personnes à former. Cela se fera facilement.

Oui, nous avons modifié nos plans. C'est d'ailleurs parce que nous avons réussi à le faire que cette condition a été respectée.

Pour ce qui est de la loi qui m'autorise à agir, elle ne prévoit qu'il faut commencer uniquement par un changement qui porte de 301 à 308 le nombre de sièges. Je ne mets pas les choses en branle uniquement lorsque quelqu'un d'autre en exprime l'intention. C'est à moi de prendre cette décision. J'aurais pu établir des plans selon lesquels nous serions retrouvés avec 308 sièges précisément le 24 août. J'ai établi des plans en fonction du 31 mars.

La loi ne prévoit pas d'attendre une autre date quelconque pour commencer. Elle me dit de commencer. En ce qui concerne le processus de nomination des directeurs du scrutin, qui est la tâche d'envergure, j'ai le plaisir de dire que, pour les deux tiers, il s'agit d'un renouvellement de nomination. En effet, seulement le tiers des nominations sont de nouvelles nominations par rapport au dernier redécoupage où 75 p. 100 des directeurs du scrutin étaient nouveaux.

With respect to the main concern, I have attempted to address it by saying that what existed at the time was a lot of public interest in the matter. It was generated, obviously, by the fact that the media was reporting a keen interest in holding an election earlier.

I will tell you what my main concern was. I have alluded to this in my remarks. It did not matter to me where it was coming from. What mattered to me was I did not want to see a bill go forward that would have had a February 15 or a March 1 date. I would not have been able to implement it, and then I would have had to come before a committee like this and say, "I am sorry, this bill is great but I am not able to support anything because I will not be ready."

It is also important to realize that I do not write the laws of this land. This matter was brought to the attention of Parliament. The fact that it was in the summer and that some committee chairs were not getting the letters out is not the concern of the Chief Electoral Officer. I did what I had to do to write to Parliament. As a matter of fact, I did not neglect the Senate. I wrote to the Senate chair, the committee of the Senate on the matter.

**Senator Lynch-Staunton:** Let us not prolong this. I still have my anxieties about the way you proceeded, but the point is that things ended up the way they should and we are ready for April 1. The issue of the returning officers bothered me because I only had your letter in front of me. Let us get on to something else.

I am not convinced, as you know — we went through this when the election act, or whatever act, was being changed — that voter registration, no matter how much money is saved, is better than enumeration. Will you agree at least that enumeration, no matter how costly it is, still guarantees a much higher percentage of eligible voters on the list than the registration system you have in place now?

As I recall our discussion at the time, I think the figure being used was that 95 to 97 per cent of eligible voters were pretty well guaranteed to be on the list via enumeration. I am not sure what registration brings in, but it cannot be that high.

I saw somewhere — I forget what paper — where you use a lot of information from provinces regarding driver licence registration, but a lot of people do not change their address. They move but they may not change the address on their registration for their cars or their licences until the renewal comes in. Even the provinces are not up to date.

Can we agree on one thing, and that is that enumeration is a better system of ensuring that as many electors as possible can get on a list?

En ce qui concerne la principale préoccupation, j'ai tâché d'y répondre en disant qu'à l'époque cette question suscitait beaucoup d'intérêt de la part du public. Cet intérêt était attribuable de toute évidence au fait que les médias avaient rapporté que l'on tenait à organiser une élection plus tôt.

Voici quelle était ma principale préoccupation, et j'y ai d'ailleurs fait allusion dans mes remarques. L'important pour moi, ce n'était pas qui était à l'origine de cette initiative. Ce qui m'importait, c'est que je ne voulais pas qu'un projet de loi soit déposé qui porterait la date du 15 février ou du 1<sup>er</sup> mars. Je n'aurais pas été en mesure de tout préparer pour cette date et j'aurais dû comparaître devant un comité comme le vôtre et dire: «Je suis désolé, c'est un excellent projet de loi, mais je ne suis pas en mesure de l'appuyer parce que je ne serai pas prêt.»

Il est aussi important de se rendre compte que je ne rédige pas les lois du pays. Cette question a été portée à l'attention du Parlement. Le fait que cela se soit fait l'été et que certains présidents de comité n'aient pas reçu les lettres ne relève pas du directeur général des élections. J'ai fait ce que je devais faire et j'ai donc écrit au Parlement. En fait, je n'ai pas négligé le Sénat. J'ai envoyé une lettre au président du comité du Sénat, à ce sujet.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Ne nous entendons pas sur cette question. J'ai toujours des réserves à propos de la façon dont vous avez procédé, mais le fait est que les choses se sont déroulées comme elles le devaient et que nous sommes prêts pour le 1<sup>er</sup> avril. La question des directeurs du scrutin me dérangeait parce que je n'avais que votre lettre devant moi. Passons à autre chose.

Comme vous le savez, je ne suis pas convaincu — nous en avons d'ailleurs parlé lorsque la loi électorale ou la loi en question a été modifiée — que l'inscription des électeurs, peu importe les économies réalisées, soit préférable au recensement des électeurs. Ne convenez-vous pas au moins que le recensement des électeurs, même s'il est coûteux, d'en garantit pas moins un pourcentage beaucoup plus élevé d'électeurs admissibles sur la liste que le système d'inscription qui existe à l'heure actuelle?

Si je me rappelle notre discussion à l'époque, je crois que le recensement offrait une assez bonne garantie que 95 à 97 p. 100 des électeurs admissibles figureraient sur la liste. Je ne suis pas sûr du chiffre dans le cas de l'inscription des électeurs, mais il ne peut pas être aussi élevé.

J'ai lu quelque part — je ne me souviens pas du journal — qu'on utilise beaucoup de renseignements provenant des provinces concernant l'enregistrement des permis de conduire, mais beaucoup de gens ne changent pas leur adresse. Ils déménagent mais ne changent pas forcément leur adresse sur leur immatriculation ou leur permis de conduire jusqu'au moment du renouvellement de ces documents. Même les renseignements des provinces ne sont pas à jour.

Pouvons-nous nous entendre sur une chose, à savoir que le recensement des électeurs est un meilleur système pour s'assurer que le plus grand nombre d'électeurs possible figurent sur une liste?



**Mr. Kingsley:** Mr. Chairman, the economies are not insubstantial.

**Senator Lynch-Staunton:** I am not talking about the money.

**Mr. Kingsley:** I want to make that point. They are not the motor force behind the register. We are aiming for a better quality list. The royal commission identified the problems with door-to-door enumeration. The royal commission recommended that we go with automated lists. More than 92 per cent of electors are on the list now.

**Senator Lynch-Staunton:** It is not enough.

**Mr. Kingsley:** We will pick up 3 per cent during the process. This is what our experience shows us. That will bring us to 95 per cent, which is the same percentage we achieved when we went door-to-door.

The issue with a computerized list is that we have to change the addresses for 12 per cent of the electorate. That is the revision process. To address that issue, we will do targeted revision in a much improved fashion this time around. In addition, with my provincial colleagues, we are working on systems where we will get address changes more up to date more frequently. We will also be trying to find ways of involving people — parliamentarians and others — to help us keep the list up to date in a more timely fashion after the next general election.

I understand that the House of Commons will be debating all of these issues in the near future. I would be pleased to come back and explain how the system works. At the next general election, whenever it is held, candidates will have to gear up in their own offices to handle a higher volume of calls because 12 per cent of electors will not be at the right address and 3 per cent will not be on the list at that time. We will emphasize that fact.

That is why I said that the returning officers will get a directive from me — because they ignored it last time — to share the quality statement about the list for their riding with each candidate and tell candidates to gear up their offices, because this is one of the problems that arose at the last general election. The offices of the candidates were not geared for the higher number of calls, and we will put that message out.

Perhaps then we can have a debate on the results of that general election to see how people feel. If there is a general consensus, we can scratch the list and go back to door-to-door. It is not something to which I would object.

**Senator Lynch-Staunton:** In the Supplementary Estimates, you are asking for \$58 million, of which \$22 million and a bit is under the Canada Elections Act — that is the \$1.75 payment to the political parties. However, there is also \$35.6-million figure

**M. Kingsley:** Monsieur le président, les économies réalisées sont loin d'être insignifiantes.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je ne parle pas d'argent.

**M. Kingsley:** Je tiens à faire valoir cet argument. Ce n'est pas le principal facteur qui a motivé l'établissement du registre. Nous visons à établir une liste de meilleure qualité. La commission royale a cerné des problèmes dans le cas du recensement effectué de porte en porte. Elle a recommandé que nous options pour des listes automatisées. À l'heure actuelle, plus de 92 p. 100 des électeurs figurent sur la liste.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Ce n'est pas suffisant.

**M. Kingsley:** Nous en recueillerons 3 p. 100 au plus au cours du processus. C'est ce que notre expérience nous a appris. Cela portera ce chiffre à 95 p. 100, qui est le même pourcentage que nous avons obtenu lors du recensement effectué de porte en porte.

Le problème avec une liste informatisée, c'est que nous devons changer les adresses de 12 p. 100 de l'électorat. C'est la procédure de révision. Pour régler ce problème, nous procéderons cette fois-ci à une révision ciblée nettement améliorée. De plus, en collaboration avec mes collègues provinciaux, nous travaillons à des systèmes qui nous permettront de mettre à jour beaucoup plus souvent les changements d'adresse. Nous allons aussi tâcher de trouver des moyens de nous assurer de la participation d'autres personnes — entre autres les parlementaires — pour aider à garder la liste à jour de façon plus opportune après les prochaines élections générales.

Je crois comprendre que la Chambre des communes débattera de ces questions sous peu. Je me ferais un plaisir de revenir pour expliquer comment fonctionne le système. Lors des prochaines élections générales, quelle que soit la date où elles auront lieu, les candidats devront se préparer dans leur propre bureau à répondre à un plus grand nombre d'appels parce que 12 p. 100 des électeurs n'auront pas la bonne adresse et que 3 p. 100 ne figureront pas sur la liste à ce moment-là. Nous insisterons là-dessus.

C'est la raison pour laquelle j'ai dit que les directeurs du scrutin recevront une directive de ma part — parce qu'ils n'en ont pas tenu compte la dernière fois. Ils devront mettre chaque candidat au courant de la qualité de la liste pour sa circonscription et dire aux candidats de préparer leurs bureaux en conséquence, parce que c'est l'un des problèmes qui a surgi lors des dernières élections générales. Les bureaux des candidats n'étaient pas prêts à faire face au nombre plus élevé d'appels, et c'est le message que nous transmettrons.

Nous pourrions peut-être avoir un débat sur les résultats des élections générales pour voir ce qu'en pensent les gens. S'il y a un consensus, nous pourrions éliminer la liste et revenir au recensement effectué de porte en porte. Je n'y verrai pas d'objection.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Dans le Budget supplémentaire des dépenses, vous demandez un montant de 58 millions de dollars, dont environ 22 millions en vertu de la Loi électorale du Canada — c'est-à-dire le versement de 1,75 \$ aux partis

for increased expenses of elections. Can you tell me what that is all about?

**Mr. Kingsley:** Mr. Chairman, I would like to reply in writing to that question because, frankly, I am not ready today to respond to the Supplementary Estimates. I am not in a position to reply today. I have not been briefed in that regard.

**The Chairman:** You could forward the information to the clerk of the committee, who will ensure it is distributed to members.

**Senator Mercer:** I want to ask a question about the Advisory Committee on Political Parties. I have an advantage over my honourable colleagues around the table, having sat on that committee since its reconstitution. I think I have missed one meeting, the one that has been held since I have been a member of the Senate.

For the edification of my colleagues, this is a great advisory committee that the chief electoral officer has set up. It takes the opinions of all the political parties — the five parliamentary parties, plus the seven or eight registered or eligible parties — and has sought out their opinions. Over the years I sat there, I saw a remarkable change in things that all political parties want. We all are practitioners of the game and we all need the same things when it comes to practising the game at the riding, national or poll level. The advisory committee has been helpful and I compliment Mr. Kingsley.

In my recollection, as we came through the process that led up to the redistribution process, everyone was supportive of the process at the committee level. All the political parties, the five parliamentary parties — and I know you do not separate the difference between parliamentary parties and the registered ones — all seemed supportive of the process but were more interested in speeding up the availability of materials and information that political parties felt they required. Am I correct?

**Mr. Kingsley:** That is a fair characterization. The emphasis was on availability of materials and supplies. Frankly — I must be very straightforward about this — the quality of what we produce now in computerized format is absolutely astounding. The political parties that are organized to receive this — and that is definitely the five in the House of Commons — are better served than ever before by my machine. There is no doubt about that.

**Senator Mercer:** I might recommend to you that, at some future date, you consider a briefing of this committee and of the House committee that would walk people through that process quickly to show the sophistication that Elections Canada and your officials have been able to achieve. That includes mapping that is done electronically and can be downloaded. Senator Lynch-Staunton and I are not the computer wizards that some of the people we work with are, but we would all be amazed to see that, and I recommend that suggestion to you.

politiques. Toutefois, il y a également un montant de 35,6 millions de dollars pour l'augmentation des dépenses électorales. Pourriez-vous me dire ce dont il s'agit?

**M. Kingsley:** Monsieur le président, je préférerais répondre par écrit à cette question, car je dois avouer que je ne suis pas prêt aujourd'hui à répondre aux questions concernant le Budget supplémentaire des dépenses. Je ne suis pas en mesure d'y répondre aujourd'hui. Et je n'ai pas les renseignements voulus sous la main.

**Le président:** Vous pourrez transmettre les renseignements à la secrétaire du comité qui s'assurera de les distribuer aux membres.

**Le sénateur Mercer:** J'aimerais vous poser une question à propos du Comité consultatif des partis politiques. J'ai un avantage par rapport à mes honorables collègues ici présents, puisque j'ai siégé à ce comité depuis qu'il a été remis sur pied. Je crois avoir manqué une réunion, celle qui s'est tenue depuis que je suis devenu sénateur.

Pour l'édification de mes collègues, il s'agit d'un excellent comité consultatif mis sur pied par le directeur général des élections. Il entend les opinions de tous les partis politiques — les cinq partis parlementaires, plus les sept ou huit partis inscrits ou admissibles — et ils sollicitent leurs opinions. Au cours des années pendant lesquelles j'ai siégé à ce comité, j'ai constaté un changement remarquable dans les choses que veulent tous les partis politiques. Nous faisons tous de la politique et nous avons tous besoin des mêmes choses lorsqu'il s'agit de faire de la politique au niveau de la circonscription, au niveau national ou au niveau du bureau de scrutin. Le comité consultatif a été utile à cet égard, et je tiens à féliciter M. Kingsley.

Si je me souviens bien, suite au processus qui a abouti au redécoupage, tout le monde appuyait le processus au niveau du comité. Tous les partis politiques, les cinq partis parlementaires — et je sais que vous ne faites pas la distinction entre les partis parlementaires et les partis inscrits — semblaient tous appuyer le processus, mais tenaient davantage à ce que l'on mette plus rapidement à la disposition des partis politiques les documents et les renseignements dont ils estimaient avoir besoin. Est-ce exact?

**M. Kingsley:** C'est une description juste. L'accent portait sur la disponibilité des documents et des fournitures. Je dois avouer que la qualité de ce que nous produisons aujourd'hui par ordinateur est absolument remarquable. Les partis politiques qui sont organisés pour recevoir ces données — et il est certain que c'est le cas des cinq partis à la Chambre des communes — ont un meilleur service que jamais grâce à mon système informatisé. Cela ne fait aucun doute.

**Le sénateur Mercer:** Je pourrais vous recommander, qu'à une date ultérieure, vous pourriez envisager de présenter une séance d'information à notre comité et au comité de la Chambre pour expliquer brièvement aux intéressés comment fonctionne le processus et leur montrer ainsi à quel point Elections Canada et vos collaborateurs ont réussi à mettre au point un système perfectionné. Cela comprend l'établissement de cartes électorales par voie électronique, qui peuvent être téléchargées. Le sénateur Lynch-Staunton et moi ne sommes pas aussi versés en



**Senator Kinsella:** It is good to see Mr. Kingsley. He and I worked together a number of years ago when I had a deputy minister function in the Public Service Commission of Canada.

There are three points I would like to raise.

First, for clarification, on page 2 of the minister's statement he speaks of a July 17, 2003 letter from the Chief Electoral Officer, and the Chief Electoral Officer has been speaking about a letter of July 15. Are they two different letters?

**Mr. Kingsley:** To the best of my knowledge, they are not, sir. I only wrote one on July 15.

**Senator Kinsella:** Therefore, page 2 of the minister's statement is inaccurate. The letter he is referring to is Mr. Kingsley's letter of July 15.

My second question is more of a public administration question. You have indicated that as a good manager you were dealing effectively with two plans. You had an initial plan based on the date of August 25. Then, when the April 1 date appeared, you developed a new plan. Did I understand that right?

**Mr. Kingsley:** Not precisely, senator. We did not have a plan other than the idea of getting to August 25. The thought that we had to develop a plan only occurred as a result of what I have already described. In effect, we developed one plan. I did not even have to double up the costs of planning.

**Senator Kinsella:** Thank you very much for that.

You outlined in your presentation the training process that you have gone through, and now you are down to just eight more people to train. If the returning officers had more training, would those workers be better trained?

**Mr. Kingsley:** Frankly, no, because our plan for training has been in the works for some time and we are offering them the optimum. One can also over-train, as I think you will know from your former duties at the Public Service Commission. We are giving them what they need to accomplish the task.

Also, we are counting on inviting the assistant returning officer and the automation coordinator for those eight ridings, which would mean up there could be to 24 people, if they have not been trained already. That is what I meant when I said that we have trained 1,000 people. We did not train assistant returning officers before I became Chief Electoral Officer; we did not train automation coordinators before we computerized the list in 1997. We now train all of these people in Ottawa to the optimum level, in my view at least.

informatique que certaines des personnes avec qui nous travaillons, mais ce serait pour nous tous une expérience extraordinaire, et je vous en fais la suggestion.

**Le sénateur Kinsella:** Je suis heureux de vous voir, monsieur Kingsley. Nous avons travaillé ensemble il y a un certain nombre d'années, lorsque j'exerçais la fonction de sous-ministre à la Commission de la fonction publique du Canada.

J'aimerais soulever trois points.

Tout d'abord, à des fins d'éclaircissement, à la page 2 de la déclaration du ministre, celui-ci parle d'une lettre datée du 17 juillet 2003 et provenant du directeur général des élections, alors que ce dernier a évoqué une lettre datée du 15 juillet. S'agit-il de deux lettres différentes?

**M. Kingsley:** Que je sache, non, monsieur. Je n'en ai rédigé qu'une le 15 juillet.

**Le sénateur Kinsella:** Donc, ce qui se trouve à la page 2 de la déclaration du ministre est inexact. La lettre dont il est question est celle de M. Kingsley du 15 juillet.

Ma deuxième question porte davantage sur une question d'administration publique. Vous avez dit que, comme tout bon gestionnaire, vous teniez compte en réalité de deux plans. Votre plan initial était fondé sur la date du 25 août. Ensuite, lorsque est apparue la date du 1<sup>er</sup> avril, vous avez conçu un nouveau plan. Est-ce que je vous ai bien compris?

**M. Kingsley:** Pas exactement, sénateur. Le seul plan que nous avions en tête était d'arriver au 25 août. L'idée qu'il nous fallait concevoir un plan n'a été que le résultat de ce que j'ai déjà décrit. En réalité, nous avons élaboré un seul plan. Je n'ai pas eu à doubler mes frais pour cette planification.

**Le sénateur Kinsella:** Merci beaucoup pour cette précision.

Dans votre présentation, vous nous avez donné les grandes lignes de votre processus, et il ne vous reste plus que huit personnes à former. S'ils avaient davantage de formation, les directeurs de scrutin seraient-ils mieux formés?

**M. Kingsley:** À franchement parler, non, parce notre plan de formation a été mis en oeuvre il y a quelque temps déjà, et nous leur offrons l'optimum. On peut aussi donner trop de formation comme vous vous en rappellerez sans doute du temps que vous étiez à la Commission de la fonction publique. Nous leur offrons ce qu'il faut pour accomplir le travail.

Nous comptons aussi inviter le directeur adjoint du scrutin et le coordonnateur de l'informatisation de ces huit circonscriptions, ce qui nous donne 24 personnes si ces gens-là n'ont pas déjà reçu la formation. C'est ce que je voulais dire quand j'ai dit que nous avons formé 1 000 personnes. Nous n'avons pas formé de directeurs adjoints du scrutin avant que je ne devienne directeur général des élections et nous ne formions pas de coordonnateurs à l'informatisation avant d'informatiser la liste en 1997. Nous donnons maintenant une formation optimale, à mon avis du moins, à toutes ces personnes à Ottawa.

**Senator Kinsella:** As you may know, I introduced a bill in the Senate that is word for word the same as this bill, excepting that I proposed June 23 as the coming-into-force date. Had a decision been taken on Bill S-7, what would you have done with the extra time?

**Mr. Kingsley:** I would have done what we will do now if there is extra time, which is to keep the plate warm, and that is it. I will keep those plans. For example, we have what we call an image of all the software that is handled in the field. We also have one of everything that is in the head office. Once that image is finalized and everything is tested and debugged, we put it away and do not change it, because I want a bug-free election this time around.

**Senator Joyal:** Mr. Kingsley, you mentioned in your presentation that you have acted previously as an ethics commissioner. Such a position might come open soon. Would you be interested in competing?

**Mr. Kingsley:** Is this the one for the Senate or for the House?

**Senator Joyal:** We prefer the Senate.

I would like to return to page 3 of your presentation where you refer to Bill C-69, which died on the Order Paper due to the election and was reviewed by the Houses in 1995. I do not have a copy of the bill and maybe my question is moot, but in that paragraph you seem to imply that it was a permanent change to the electoral act to reduce the implementation period to a seven-month delay. Is that exactly what that bill said at that time?

**Mr. Kingsley:** That is what the bill foresaw. Bill C-69 was a total rewrite of the Electoral Boundaries Readjustment Act. It was changing the way the public hearings would be conducted and when they would be conducted. It was allowing redistribution to occur every five years under certain circumstances and at the same time abbreviating the implementation period to seven months on a permanent basis.

**Senator Joyal:** In your opinion, why does Bill C-5 not implement that change permanently in the act, since it seems that you contemplated that recommendation almost 10 years ago?

**Mr. Kingsley:** That question should have been asked of the previous witness. I have no idea. I cannot answer that question. This is the intention of the government and I do not know the answer to that.

**Senator Joyal:** In other words, in your capacity and experience you are telling us today that it is no big deal to have a bill implementing the date of April 1 because 10 years ago you were already in a position to implement it?

**Le sénateur Kinsella:** Comme vous le savez peut-être, j'ai présenté un projet de loi au Sénat qui reprend textuellement le projet de loi que nous avons devant nous, sauf que j'ai proposé la date du 23 juin pour sa mise en vigueur. Si une décision avait été prise à propos du projet de loi S-7, qu'auriez-vous fait du temps supplémentaire que cela aurait entraîné?

**M. Kingsley:** J'aurais fait exactement ce que nous faisons maintenant si nous avons du temps supplémentaire, c'est-à-dire de garder le plat au chaud et c'est tout. Je garderai ces plans. Par exemple, nous avons ce que nous appelons l'image de tous les logiciels qui servent sur place. Il en va de même pour tout ce que nous avons à l'administration centrale. Lorsque cette image est finalisée et que tout a été testé et débogué, nous remisons le tout et nous n'y changeons plus rien parce que je veux, cette fois-ci, des élections qui se dérouleront sans erreur.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Kingsley, dans votre exposé vous avez dit que vous avez déjà agi à titre de commissaire à l'éthique. Un poste de ce genre se libérera peut-être bientôt. Seriez-vous intéressé à poser votre candidature?

**M. Kingsley:** Ce poste est au Sénat ou à la Chambre?

**Le sénateur Joyal:** Nous préférons le Sénat.

Je reviens à la page 3 de votre exposé où vous parlez du projet de loi C-69 qui est mort au *Feuilleton* à cause des élections et que les Chambres ont repris en 1995. Je n'ai pas d'exemplaire de ce projet de loi, et ma question est peut-être sans objet, mais dans ce paragraphe vous semblez dire que ramener la période de mise en oeuvre à sept mois constituait un changement permanent à la loi électorale. Est-ce exactement ce qui était proposé dans le projet de loi à l'époque?

**M. Kingsley:** C'est ce que prévoyait le projet de loi. Le projet de loi C-69 reformulait intégralement la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. On y changeait la façon dont les audiences publiques se dérouleraient ainsi que l'époque où elles se dérouleraient. On prévoyait que le redécoupage se ferait tous les cinq ans, dans certaines conditions, et en même temps on ramenait la période de mise en oeuvre à sept mois et ce, de façon permanente.

**Le sénateur Joyal:** À votre avis, pourquoi le projet de loi C-5 ne met-il pas ce changement en oeuvre de façon permanente dans la loi, puisqu'il semble que vous aviez envisagé cette recommandation il y a presque 10 ans?

**M. Kingsley:** Il aurait fallu poser la question au témoin précédent. Je n'en ai aucune idée. Je ne peux pas répondre à cette question. C'est l'intention du gouvernement, et je ne connais pas la réponse à cette question.

**Le sénateur Joyal:** En d'autres termes, vos compétences et votre expérience vous permettent de nous dire aujourd'hui qu'il n'y a pas de problème à ce que le projet de loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> avril, car vous étiez déjà en mesure de le mettre en oeuvre il y a 10 ans?



**Mr. Kingsley:** I am saying that 10 years ago that was our view, and we have improved our tools since then. Yes, we can do this on a seven-month basis permanently in the future, every 10 years.

**Senator Joyal:** On page 10 of your brief you speak about the implementation schedule for Bill C-24. What budget have you earmarked for the implementation of Bill C-24, and are you in line with that budget or will you be requesting Supplementary Estimates on the basis of where you are in the implementation of Bill C-24?

**Mr. Kingsley:** I will come back with the answer to that question, as I will on the other question, because I did not prepare myself for budgetary items in the same way as I would have if I had known that this meeting would deal with budgetary items.

[Translation]

**Senator Nolin:** I have often said that Canadians have every right to be proud of our electoral system, and we have mainly you to thank for that. You will no doubt say that your predecessors should take the credit. That is why my colleague Senator Lynch-Staunton was so intent on ensuring that we understand the sequence of events.

You decided to write a letter in July to avoid being caught in an inappropriate position with the government. Those are my words, not yours. Does this mean that they do not ask for your advice before amending the Elections Act? Did they consult you before drafting Bill C-5?

**Mr. Kingsley:** As a general rule, they do consult us, particularly since the Elections Act does stipulate that the minister who was here previously will consult us. It is up to me to write to the governor in council. That is what is usually done.

However, I can honestly tell you that I was upset by something that happened to me shortly after I was appointed. I had resolved that when the occasion arose, I would not let myself be had, and it was early in my mandate.

**Senator Nolin:** The media reports are predicting an early election, and we have not yet reached the four-year mark. That is why you decided to be proactive and to say: I will be ready seven months after the representation order is tabled.

**Mr. Kingsley:** That is correct.

**Senator Nolin:** When you were consulted, did you offer to make this a permanent feature?

**Mr. Kingsley:** As far as I can remember, the issue was not raised when I was consulted.

**Senator Nolin:** Very well.

**M. Kingsley:** Je dis qu'il y a 10 ans c'était notre point de vue, et nous avons amélioré nos outils depuis. Oui, nous pouvons le faire sur une base de sept mois de façon permanente à l'avenir, tous les 10 ans.

**Le sénateur Joyal:** À la page 12 de votre mémoire, vous parlez du calendrier de mise en oeuvre du projet de loi C-24. Quel budget avez-vous affecté particulièrement à la mise en oeuvre du projet de loi C-24, et disposez-vous des fonds nécessaires pour respecter ce budget ou est-ce que vous demanderez un budget supplémentaire pour la mise en oeuvre du projet de loi C-24?

**M. Kingsley:** Je répondrai ultérieurement à cette question, comme à l'autre question, car je ne me suis pas préparé à répondre à des questions sur les postes budgétaires comme je l'aurais été si j'avais su que cette question serait abordée au cours de cette séance.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** Je l'ai dit plusieurs fois, les Canadiens ont raison d'être fiers de notre système électoral et c'est beaucoup grâce à vous. Vous ajouterez sans doute que c'est grâce à vos prédécesseurs. C'est pour cela que mon collègue, le sénateur Lynch-Staunton, a mis autant d'emphasis à assurer le plus de clarté possible dans la compréhension de la séquence des événements.

Vous avez décidé d'écrire en juillet pour ne pas être pris dans une position gouvernementale inappropriée. C'est mon mot, ce n'est pas le vôtre. Est-ce que cela veut dire qu'ils ne vous consultent pas avant de modifier la loi électorale? Est-ce qu'ils vous ont consulté dans la préparation du projet de loi C-5?

**M. Kingsley:** Règle générale, on nous consulte, surtout que l'autorité existe selon la Loi électorale, stipulant justement que le ministre qui était ici précédemment nous consulte. Il m'appartient d'écrire au gouverneur en conseil. C'est la règle générale.

Cela n'empêche pas, en toute honnêteté, qu'il y ait eu un événement dès le début de mon mandat qui m'avait secoué. Je m'étais promis que lorsque l'occasion se présenterait, je m'assurerais de ne pas me faire prendre et c'était très tôt dans mon mandat.

**Le sénateur Nolin:** Les rapports des médias parlaient d'une éventualité d'une élection anticipée, on n'est pas au bout du quatre ans. C'est ce qui vous a amené à aller au devant des coups et à dire: je serai prêt en sept mois à compter du dépôt du décret de représentation.

**M. Kingsley:** C'est exact.

**Le sénateur Nolin:** Lorsqu'ils vous ont consulté, leur avez-vous offert d'en faire une mesure permanente?

**M. Kingsley:** Lorsqu'ils m'ont consulté, la question n'a pas été soulevée comme telle, pas au meilleur de ma connaissance ou de mon souvenir.

**Le sénateur Nolin:** Très bien.

**Senator Prud'homme:** You know that the senators from Quebec have ridings, contrary to the other senators; it can be either a good or a bad thing. I would like to communicate with my electors but I do not know who they are.

Is there a clause that would allow me to know who they are? I know that all members of Parliament are entitled to have the list of electors for their riding. We are either the first or the second House, according to protocol. I do not even know what the boundaries of my riding are, which is quite unusual. And the rest of you do not know what your boundaries are either. I would like you to tell me, and I will not take it any further.

[English]

I will not abuse your kind indulgence. Nothing would stop you from considering my request. That will also be the request of many of my colleagues. I see the other side, Senator Beaudoin, especially younger senators who will be here longer, Senator Nolin and Senator Joyal.

[Translation]

Will that be prohibited?

**Mr. Kingsley:** The current Elections Act states who is entitled to receive the list. The terms are clear: the parties, but only for the ridings where they fielded candidates for the previous election, and not everywhere, and members of Parliament, once a year, on October 15, for the riding that they represent. That is all. I cannot send it to senators nor to anyone else.

[English]

**Senator Prud'homme:** I have a supplementary question. I will ask it in English to better attract the attention of my colleagues. You see the difficulty if you are an independent. Of course, if I were like Senator Nolin or Senator Pearson and I had that interest, I could go to my party. I am not supposed to have a party; I am an independent. I am one of the few who cannot in any way, shape or form do that. It is a future amendment to the electoral act.

If that question was asked, I apologize. Just say that you answered that question already. I just arrived from the Banking Committee meeting, where I have been trying to understand something for two years. That is not my favourite committee, but I am stuck there.

The other bill that we discussed this afternoon, Senator Nolin, was it discussed here?

**Senator Nolin:** It was discussed when we discussed the amendment to the electoral act regarding the new list.

**Senator Prud'homme:** No, I am referring to whether it was discussed today.

Is it true that you are not in a position, even if that bill were passed tomorrow and even though the bill refers to a date of September 1 only, to use it before that time?

**Le sénateur Prud'homme:** Vous savez que les sénateurs du Québec ont des comtés, contrairement à tous les autres sénateurs, on est donc favorisé ou pénalisé. J'aimerais communiquer avec mes électeurs mais je ne les connais pas.

Est-ce qu'il y a un article qui me permettrait de les connaître? Je sais que tous les députés peuvent recevoir la liste électorale de leur comté. Nous sommes la première ou la deuxième Chambre selon le protocole. D'abord je ne sais même pas exactement les limites de mon comté, ce qui est assez extraordinaire. Vous non plus, vous ne connaissez pas les vôtres. J'aimerais le savoir de vous et je n'abuserai pas.

[Traduction]

Je n'abuserai pas de votre bonne indulgence. Rien ne vous empêcherait de considérer ma demande. C'est ce que demanderont également bon nombre de mes collègues. Je vois de l'autre côté le sénateur Beaudoin, et surtout des sénateurs plus jeunes qui seront ici plus longtemps, les sénateurs Nolin et Joyal.

[Français]

Est-ce que cela serait interdit?

**M. Kingsley:** Selon la loi électorale présentement, les récipiendaires ou les destinataires de la liste sont établis dans la Loi électorale. Elle est claire: les partis, pour les circonscriptions où il y avait des candidats à la dernière élection seulement, pas partout, et les députés, une fois par année, le 15 octobre, pour la circonscription qu'ils représentent. C'est tout. Je ne peux pas l'envoyer aux sénateurs ni à quiconque d'autres.

[Traduction]

**Le sénateur Prud'homme:** J'ai une question supplémentaire. Je vais la poser en anglais pour mieux attirer l'attention de mes collègues. Vous voyez le problème lorsqu'on est un indépendant. Naturellement, si j'étais comme le sénateur Nolin ou le sénateur Pearson et que je m'intéressais à cette question, je pourrais m'adresser à mon parti. Je ne suis pas censé avoir un parti; je suis indépendant. Je suis l'un des rares personnes qui ne peuvent d'aucune façon faire cela. Il s'agit d'une modification future à la loi électorale.

Si la question a déjà été posée, je m'en excuse. Dites tout simplement que vous y avez déjà répondu. J'arrive tout juste d'une séance du Comité des banques où je tente de comprendre quelque chose depuis deux ans. Ce n'est pas mon comité préféré, mais j'y suis coincé.

L'autre projet de loi dont nous avons parlé cet après-midi, sénateur Nolin, en a-t-il été question ici?

**Le sénateur Nolin:** Il en a été question lorsque nous avons parlé de la modification apportée à la loi électorale en ce qui a trait à la nouvelle liste.

**Le sénateur Prud'homme:** Non, je veux savoir s'il en a été question aujourd'hui.

Est-il vrai que, même si ce projet de loi était adopté demain et même s'il ne fait référence qu'à la date du 1<sup>er</sup> septembre, vous ne seriez pas en mesure de l'utiliser avant cette date?



**The Chairman:** Is this a question on Bill C-5, Senator Prud'homme? If it is not, I suggest we move on.

**Senator Prud'homme:** Okay.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Kingsley and Ms. Davidson. It is always enlightening to have you appear before our committee. Thank you for your informative presentation and your very open responses to our questions.

Honourable senators, we have no more evidence to call on this bill. I will entertain a motion that we move to clause-by-clause consideration of the bill for tomorrow morning.

**Senator Joyal:** I so move.

**The Chairman:** It is moved by Senator Joyal that we move to clause-by-clause consideration of the bill at our next meeting. All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Contrary minded?

Carried.

Another item, honourable senators, is the budget. It is fairly straightforward. You have all had a chance to review it.

It is proposed by Senator Beaudoin that we accept the budget. All those in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Thursday, February 26, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:56 a.m., to give consideration to Bill C-16, an Act respecting the registration of information relating to sex offenders, to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other Acts.

**Senator George J. Furey (Chairman)** in the Chair.

[Translation]

**The Chairman:** We will first move to clause-by-clause study of Bill C-5. Second, we will begin consideration of Bill C-16.

[English]

Honourable senators, we will move to clause by clause. Is it agreed that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-5, respecting the effective date of the representation order of 2003?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title stand postponed?

**Le président:** La question porte-t-elle sur le projet de loi C-5, sénateur Prud'homme? Si ce n'est pas le cas, je propose que nous passions à autre chose.

**Le sénateur Prud'homme:** Très bien.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Kingsley et madame Davidson. Vos témoignages sont toujours éclairants pour notre comité. Merci pour cet exposé informatif et vos réponses très franches à nos questions.

Honorables sénateurs, nous n'avons plus de témoignages à entendre relativement au projet de loi à l'étude. Je suis prêt à recevoir une motion pour que nous procédions à l'examen article par article du projet de loi demain matin.

**Le sénateur Joyal:** J'en fais la proposition.

**Le président:** Il est proposé par le sénateur Joyal que nous procédions à l'examen article par article du projet de loi à notre prochaine séance. Tous ceux qui sont pour?

**Les honorables sénateurs:** D'accord.

**Le président:** Contre?

Adopté.

Honorables sénateurs, nous avons un autre point à l'ordre du jour. Il s'agit du budget. C'est assez simple. Vous avez tous eu la chance de l'examiner.

Il est proposé par le sénateur Beaudoin que nous adoptions le budget. Tous ceux qui sont pour?

**Les honorables sénateurs:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le jeudi 26 février 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 56 pour étudier le projet de loi C-16, Loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence.

**Le sénateur George J. Furey (président)** occupe le fauteuil.

[Français]

**Le président:** En premier lieu, nous procéderons à l'étude article par article du projet de loi C-5. En deuxième lieu, nous commencerons l'étude du projet de loi C-16.

[Traduction]

Chers collègues, nous passons maintenant à l'étude article par article. Plaît-il au comité de passer à l'étude article par article du projet de loi C-5, Loi sur la date de prise d'effet du décret de représentation électorale de 2003?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le titre est-il reporté?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1 carry?

**Senator Nolin:** On division.

**The Chairman:** Shall clause 2 carry?

**Senator Nolin:** On division.

**The Chairman:** Shall clause 3 carry?

**Senator Nolin:** On division.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**An Hon. Senator:** On division.

**The Chairman:** Is it agreed that this bill be adopted without amendment?

**An Hon. Senator:** On division.

**The Chairman:** Does the committee wish to append observations to the report?

**An Hon. Senator:** No.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators, that I report this bill without observations to the Senate?

**Senator Cools:** This afternoon.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you, honourable senators. We will now begin consideration of Bill C-16, respecting the registration of information relating to sex offenders, to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other acts.

Please welcome your witnesses, Mr. Cliff Yumansky, Senior Advisor, and Ms. Mary Campbell, Acting Director General, both with the Corrections and Criminal Justice Directorate within the Department of Public Safety and Emergency Preparedness. With them is Mr. Doug Hoover, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice.

I understand Ms. Campbell will be making a brief presentation and that will be followed by questions from honourable senators.

**Ms. Mary Campbell, Acting Director General, Corrections and Criminal Justice Directorate, Department of Public Safety and Emergency Preparedness:** Thank you for the opportunity to appear before this committee once again.

I will keep my remarks fairly short. I just want to outline the main features of the bill and some of the amendments that were passed in the House of Commons committee.

Bill C-16 creates one act, which is the sex offender information registry act, and it makes amendments to the Criminal Code of Canada. In essence, it allows for the creation of a database about sex offenders that can be accessed by police forces across the country.

**Des voix:** Oui.

**Le président:** L'article 1 est-il adopté?

**Le sénateur Nolin:** Avec dissidence.

**Le président:** L'article 2 est-il adopté?

**Le sénateur Nolin:** Avec dissidence.

**Le président:** L'article 3 est-il adopté?

**Le sénateur Nolin:** Avec dissidence.

**Le président:** Le titre est-il adopté?

**Une voix:** Avec dissidence.

**Le président:** Plaît-il au comité d'adopter ce projet de loi sans amendement?

**Une voix:** Avec dissidence.

**Le président:** Le comité souhaite-t-il annexer des observations au rapport?

**Une voix:** Non.

**Le président:** Plaît-il au comité de faire rapport de ce projet de loi sans observations au Sénat?

**Le sénateur Cools:** Cet après-midi.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Merci, chers collègues. Nous allons maintenant commencer notre examen du projet de loi C-16, Loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence.

Je souhaite la bienvenue à nos témoins, M. Cliff Yumansky, conseiller principal, et Mme Mary Campbell, directrice générale par intérim, tous les deux de la Direction générale des affaires correctionnelles et de justice pénale du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Ils sont accompagnés de M. Doug Hoover, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice.

Je crois savoir que Mme Campbell présentera un court exposé qui sera suivi d'une période de questions.

**Mme Mary Campbell, directrice générale intérimaire, Direction générale des affaires correctionnelles et de justice pénale, ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile:** Merci de m'avoir invitée à témoigner devant votre comité encore une fois.

Mes remarques seront brèves. Je veux simplement mettre en relief les principaux éléments du projet de loi ainsi que quelques amendements qui ont été adoptés par le comité de la Chambre des communes.

Le projet de loi C-16 crée une loi, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels, et modifie le Code criminel du Canada. Essentiellement, cette mesure législative permet la création d'une base de données sur les délinquants sexuels à laquelle auront accès les services de police de tout le pays.



It is intended to be an investigative tool for police, and this is really at the heart of the structure of Bill C-16. The idea is to be able to provide rapid access by police to a database of sex offenders and to help solve crimes by identifying “possible” sex offenders near to the offence site.

It is an offence-based system, so persons convicted of certain specified offences are eligible for registration.

It is not a risk-based test, and it does not replace CPIC as a data bank of conviction history. It is a complement to that. There are 33 offences listed. Twenty of the offences are, by definition, sexual offences, and 13 offences are listed that may contain a sexual intention, but that would have to be proven as part of the process if an offender is to be registered.

Essentially, following sentencing for one of the specified offences, the Crown would have the opportunity to apply for a registration order. For those offences that are by definition sexual offences, the registration would be presumptive, but the offender would have the opportunity to rebut that presumption. The test is one of gross disproportionality. That, I would note, is the same test as in the DNA Identification Act.

Once the order is issued, if it is issued, offenders are given notice of their obligation to register, which they must do within certain time periods, and re-registration is obviously required.

The length of the registration requirement is set out in Bill C-16 and depends on the maximum penalty available for the offence. It can be as long as a lifetime.

Within the registration period, offenders will have the opportunity to apply to be deregistered, if you like. The test, again, is one of gross disproportionality.

The first reporting by the offender must be in person, and the information that the offender must provide is set out in Bill C-16. It includes such things as current address and telephone number, but also personal identifiers about the accused, for example, height, weight, hair colour and that sort of thing.

The information remains on the database indefinitely, subject to an exercise of royal prerogative of mercy, for example, where the person is found to have been innocent of the original offence, and the information is accessible only to police officers.

I want to just talk for a few minutes about three points in particular, the first one being judicial safeguards, also known as addressing the Charter issues. The proposed legislation attempts to create a balance. The best way to conceptualize it is that the more procedural protections there are, the less the Charter risk is. If procedural protections are diminished, the Charter risk goes up.

Cette base de données servira d'outil pour les enquêtes de police; c'est là le fondement de la structure du projet de loi C-16 dont l'objet est de permettre à la police d'accéder rapidement à une base de données sur les délinquants sexuels pour l'aider à élucider les crimes en identifiant les délinquants sexuels éventuels se trouvant près du lieu du crime.

Le système se fondera sur les infractions, de sorte qu'après avoir commis certains délits particuliers, les contrevenants pourront figurer au registre.

Le critère sur lequel on se fonde pour enregistrer les délinquants n'est pas celui du risque. Ce système ne remplacera pas non plus le CIPC, la base de données sur les casiers judiciaires, mais le complètera plutôt. La liste comporte 33 infractions. Vingt de ces infractions sont, par définition, de nature sexuelle et les 13 autres peuvent comporter une intention sexuelle, dont il faudra faire la preuve dans le cadre du processus d'enregistrement du délinquant.

Essentiellement, après qu'un accusé aura été reconnu coupable d'une infraction désignée, la Couronne pourra demander son inclusion au registre. Dans le cas des infractions de nature sexuelle par définition, l'enregistrement se fera par présomption, mais le délinquant aura le droit de réfuter cette présomption en invoquant le critère de la disproportion exagérée. Soit dit en passant, c'est aussi le critère qui a été retenu dans la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques.

Une fois que l'ordonnance d'enregistrement est rendue, si tel est le cas, le délinquant reçoit avis de son obligation de s'enregistrer, ce qu'il doit faire dans un certain délai. Le cas échéant, le réenregistrement est aussi requis.

La durée de l'inscription au registre est prévue au projet de loi C-16 et dépend de la peine maximale dont est passible le délinquant pour l'infraction qu'il a commise et peut aller jusqu'à la perpétuité.

Pendant la durée de l'inscription, le délinquant aura le droit de demander à faire supprimer son nom du registre. Encore une fois, on se fondera à cet égard sur le critère de l'effet nettement démesuré.

La première inscription doit se faire en personne, et les informations que le délinquant est tenu de fournir sont énoncées au projet de loi C-16. Cela comprend les coordonnées actuelles, mais aussi des caractéristiques physiques telles que la taille, le poids, la couleur des cheveux, etc.

Ces informations sont conservées dans la base de données indéfiniment, à moins que l'intéressé ne soit innocenté par suite d'un recours en grâce, par exemple, et seuls les agents de police ont accès à ces informations.

J'aimerais maintenant aborder trois points précis en commençant par les mesures de protection judiciaire dont il est question quand on parle de conformité avec la Charte. Le projet de loi cherche à trouver le juste équilibre. La meilleure façon de le décrire, c'est de dire que, plus il y a de protections procédurales, moins on risque de violer la Charte. Moins il y a des protections

It is basically that equation. The bill has attempted to strike a balance that provides adequate procedural protections and manages any potential Charter risk.

That is why, for example, the bill allows offenders to rebut the presumption. It gives them their day in court, if you like, at all stages of proceedings. That is why there is no public disclosure of the registration information. That is why the offender has the ability to apply for deregistration or a termination order under certain circumstances.

Certain amendments were made as the bill passed through the House of Commons. I will highlight those. In order for police to access the registry, the original bill provided that they must have reasonable grounds to believe that a sexual offence had been committed. There were some concerns and discussion around that test, and at committee it was changed to "reasonable grounds to suspect." It went from "believe" to "suspect," which is a slightly lower test. The police must have a suspicion that a sex crime has been committed if, for example, a child were to go missing this afternoon in a particular neighbourhood.

The bill contains additional information that must be provided by offenders, such things as eye colour and hair colour. Fingerprint information has also been added. There were also amendments to provide more information about the date and place of the offender's offence and the victims. This speaks to trying to have enough information about the ex-offender's modus operandi, if you like. Do they target specific victims? Do they have a particular methodology and offending patterns? There were further amendments along the lines of address information.

Two other significant changes are on the issue of retroactivity of the provisions. First, Bill C-16 provides that all offenders registered under the Ontario Sex Offender Registry will be rolled over into the national sex offender registry. Second, offenders who are under sentence, regardless of where they are in the country at the time of the coming into force of this bill, will be subject to it.

In conclusion, it is important to stress that what you see in Bill C-16 is very much the result of a collaborative process between the federal government and provincial and territorial governments. The bill has been very much driven by provincial and territorial concerns and interests. When you ask your questions, the answers will, in many cases, be that it came out of this consensus, but we can certainly illuminate wherever possible the thinking process behind it.

All three of us are happy to answer any questions.

**The Chairman:** Thank you very much, Ms. Campbell.

procédurales, plus on risque de violer la Charte. Voilà essentiellement l'équation qu'il faut retenir. Dans ce projet de loi, nous avons tenté de trouver le juste équilibre entre les protections procédurales qui nous semblaient nécessaires et le risque de violer la Charte.

Ainsi, c'est pourquoi le projet de loi permet au délinquant de réfuter la présomption. Cela lui donne le droit de se faire entendre à toutes les étapes de la procédure. Voilà aussi pourquoi il n'y a pas de divulgation publique des informations contenues dans le registre. C'est aussi pourquoi le délinquant peut demander la suppression de son nom du registre ou une ordonnance d'annulation, dans certaines circonstances.

Le projet de loi a été modifié par suite de son étude à la Chambre des Communes et j'aimerais vous décrire certains des amendements. À l'origine, le projet de loi disposait que la police devait pour avoir accès au registre avoir des motifs raisonnables de croire qu'une infraction de nature sexuelle avait été commise. On a soulevé des préoccupations relativement à ce critère et le comité a décidé de prévoir plutôt des «motifs raisonnables de soupçonner». On a remplacé le mot «croire» par «soupçonner», ce qui constitue un critère plus facile à satisfaire. La police doit donc soupçonner qu'un délit sexuel a été commis si, par exemple, un enfant disparaissait un après-midi dans un quartier donné.

Le projet de loi exige aussi maintenant que les délinquants fournissent des renseignements supplémentaires, tels que la couleur de leurs yeux et de leurs cheveux. On a aussi ajouté des informations sur les empreintes digitales et on a modifié le texte de façon à exiger davantage d'informations sur le lieu et la date de l'infraction, ainsi que sur les victimes. On voulait s'assurer d'avoir suffisamment de données, en quelque sorte, sur le mode d'exécution du crime. Le délinquant cible-t-il des victimes particulières? Suit-il une méthode particulière, présente-t-il des tendances précises? D'autres amendements ont été apportés pour obtenir des renseignements sur des adresses.

Il y a aussi eu deux autres changements importants sur l'effet rétroactif de ces dispositions. Tout d'abord, le projet de loi C-16 dispose que tous les délinquants figurant au registre des délinquants sexuels de l'Ontario seront automatiquement inscrits au registre national des délinquants sexuels. Deuxièmement, les délinquants qui sont sous le coup d'une sentence à l'entrée en vigueur de cette mesure législative y seront assujettis, peu importe où ils se trouvent au pays.

En conclusion, il importe de souligner que le contenu du projet de loi C-16 est le résultat d'une étroite collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et territoires. Ce texte législatif est axé sur les intérêts et les préoccupations des provinces et des territoires. En réponse à vos questions, je suis certaine que je vous répondrai souvent qu'il s'agit du consensus qui a été dégagé, mais nous tenterons aussi de vous décrire le processus qui a mené aux dispositions que vous avez sous les yeux.

Nous serons tous les trois heureux de répondre à vos questions.

**Le président:** Merci beaucoup, madame Campbell.



**Senator Beaudoin:** My concern, of course, is the Charter of Rights and the question of retroactivity. There is a lot of disposition that applied to this question of retroactivity. We have already adopted Bill C-7 and “les casiers judiciaires,” and this will add to that statute, as far as I can see. Perhaps, to a certain extent, what we have under that will not be as important as it was. What is the relationship between the two? Is it to be more effective than what we have in Bill C-16? Is it that the other one is not sufficient?

**Mr. Cliff Yumansky, Senior Advisor, Corrections and Criminal Justice Directorate, Department of Public Safety and Emergency Preparedness:** Bill C-7 makes the pardon records of sex offenders available for screening purposes when it comes to positions of trust, particularly when working with vulnerable populations. This is quite a separate matter. Bill C-7 still applies, but for employment screening purposes. The retroactivity scheme resulted from long discussions with our provincial partners and will essentially capture those designated offences referred to in proposed section 490.011.

**Senator Beaudoin:** How many persons will be affected by this?

**Mr. Yumansky:** We anticipate, with the rollover of the Ontario registry, somewhere between 6,000 and 7,000. There are close to 6,500 currently in the Ontario Sex Offender Registry. We expect there will be probably another 5,000 or so that could be caught by the scheme, those offenders under sentence at the time of coming into force of this proposed legislation.

**Senator Beaudoin:** Do you consider that this is in accordance with the presumption of innocence that we have in the Charter?

**Mr. Doug Hoover, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice:** The design of the retrospective application of Bill C-16 had foremost in mind the Charter rights of the affected offenders. The Supreme Court of Canada has been clear that, while offenders under active sentence still retain a strong bundle of rights under the Charter and under fundamental principles of justice, it is a diminished bundle. As such, it was Justice Canada’s view that this was a viable scheme if we restricted access and provided full opportunity to exercise due process, et cetera.

It would be viable in bringing in those offenders who were under sentence based on the purpose of the act. This is not a broad intrusion. The rights are safeguarded. Sections 7 and 8, on the privacy rights of the offenders, will be upheld vigorously in this proposed legislation.

**Senator Beaudoin:** To give them the burden of evidence may to a great extent be against the presumption of innocence.

**Le sénateur Beaudoin:** Ma question touche, bien sûr, la Charte des droits et la question de l’effet rétroactif. Il y a de plus en plus de dispositions législatives portant sur cette question de la rétroactivité. Nous avons déjà adopté le projet de loi C-7, il y a aussi la Loi sur les casiers judiciaires et, si j’ai bien compris, ce projet de loi-ci aura aussi un effet rétroactif. Cet effet ne sera peut-être pas aussi important qu’il ne l’était à l’origine, cependant. Quelle est la relation entre le projet de loi C-7 et le projet de loi C-16? Avons-nous besoin du projet de loi C-16 pour rendre le projet de loi C-7 plus efficace? L’un ou l’autre ne suffit-il pas?

**M. Cliff Yumansky, conseiller principal, Direction générale des affaires correctionnelles et de la justice pénale, ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile:** Aux termes du projet de loi C-7, on peut avoir accès aux dossiers de réhabilitation des délinquants sexuels à des fins de vérification des antécédents de toute personne postulant un poste de confiance, particulièrement auprès de groupes vulnérables. C’est une tout autre question. Le projet de loi C-7 s’applique toujours, mais à des fins de vérification en matière d’emploi. Le régime rétroactif choisi a été adopté par suite de longues discussions avec nos partenaires des provinces et englobera essentiellement les infractions énumérées à l’article 490.011 proposé.

**Le sénateur Beaudoin:** Combien de personnes seront touchées par cette mesure législative?

**M. Yumansky:** De 6 à 7 000 personnes, en tenant compte de l’inclusion des délinquants figurant au registre ontarien, lequel compte actuellement 6 500 noms. Il y aura probablement 5 000 autres contrevenants environ qui seront touchés, soit ceux sous le coup d’une sentence à l’entrée en vigueur de ce projet de loi.

**Le sénateur Beaudoin:** Selon vous, ce projet de loi respecte-t-il la présomption d’innocence garantie par la Charte?

**M. Doug Hoover, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice:** Le projet de loi C-16 a été conçu, surtout dans son aspect rétroactif, de manière à préserver les droits que la Charte confère aux contrevenants qui sont touchés. La Cour suprême du Canada a clairement statué que les délinquants sous le coup d’une peine jouissent encore de nombreux droits garantis par la Charte et les principes de justice fondamentale, mais pas de tous. Par conséquent, à Justice Canada, nous avons estimé que ce régime-ci serait conforme à la Charte si nous limitions l’accès aux informations contenues dans le registre, si nous donnions des recours aux délinquants, etc.

Nous croyons pouvoir justifier l’inclusion des délinquants sous le coup d’une sentence par l’objet de la loi. Il ne s’agit pas d’une violation grave. Les droits restent protégés. Les articles 7 et 8 de la Charte qui confèrent aux délinquants le droit à la vie privée seront vigoureusement protégés par les dispositions de cette mesure législative.

**Le sénateur Beaudoin:** Mais en leur faisant porter le fardeau de la preuve, vous allez contre la présomption d’innocence dans une grande mesure.

**Mr. Hoover:** You have to understand that this is not a finding of guilt against the offender per se. This is an administrative consequence of a previous conviction. In other words, the Supreme Court of Canada has held that in retrospective application, an administrative consequence can be viable as long as the offender's rights are upheld through due process. All retrospective offenders will have the opportunity to make a case in a court.

Specifically, if you are talking about the burden of proof, the burden is on the Crown to prove beyond a reasonable doubt that the individual was convicted previously of an enumerated sex offence. Once the Crown has established that burden, the offender has the opportunity to make full argument that his rights regarding privacy and security of the person would be grossly disproportionate to the objective of the scheme. The scheme is not intended to subvert privacy rights. It is intended to protect the people of Canada against future sex offences.

That registry would have strict limits of access. The police may only consult the registry for purposes of investigation of a specific sexual offence. By putting a box around that purpose, we are quite confident that this is Charter-viable and that the rights of the offenders will be protected, regardless of the possible conviction subsequently based on searching that registry and finding that a particular individual who is registered was a suspect for a future sex offence and ultimately charged and convicted.

**Senator Beaudoin:** Is the burden of evidence always on the Crown at the start?

**Mr. Hoover:** The Crown, to bring an application, must show that there was a conviction.

**Senator Beaudoin:** In all cases?

**Mr. Hoover:** In all cases. There must be a conviction against the offender. In the original conviction, the Crown had to prove beyond a reasonable doubt that there was the act and all the prerequisites of the offence had to been met.

**Senator Beaudoin:** The doctrine of beyond a reasonable doubt is still there.

**Mr. Hoover:** Absolutely. This does not go to the heart of that particular fundamental principle of justice in any sense. Again, the retrospective scheme is predicated on the Supreme Court of Canada ruling that an individual who was under active sentence for a previous conviction has a diminished expectation for privacy. Section 7 rights still exist. We are well within the parameters of the previous court guidelines on those particular issues.

**Senator Beaudoin:** We will wait.

**Mr. Hoover:** Things can change. The Charter is a living tree.

**Senator Beaudoin:** I believe strongly in that. However, we have no precedent on that yet.

**M. Hoover:** Il ne s'agit pas ici d'une déclaration de culpabilité. Il s'agit simplement d'une conséquence administrative découlant d'une condamnation précédente. Autrement dit, la Cour suprême du Canada a jugé que, dans le cas de l'application rétroactive de dispositions législatives, une conséquence administrative est possible tant que le délinquant conserve des recours. Tous les délinquants dont l'inscription au registre se fera de façon rétroactive pourront plaider leur cause devant le tribunal.

En ce qui a trait au fardeau de la preuve, c'est à la Couronne qu'il incombe de prouver hors de tout doute raisonnable que l'accusé a été condamné pour une infraction sexuelle désignée. Une fois cette preuve faite, le délinquant peut faire valoir que ses droits à la vie privée et à la sécurité de la personne seraient violés de façon nettement démesurée par rapport à l'objet de la loi. La loi n'a pas pour objet de violer le droit à la vie privée, mais bien de protéger la population du Canada contre toute infraction sexuelle à venir.

L'accès au registre sera strictement limité. La police ne pourra consulter le registre qu'à des fins d'enquête sur une infraction sexuelle précise. En établissant ces balises, nous sommes convaincus que le registre est conforme à la Charte et que les droits des délinquants seront protégés, même si une condamnation découle des vérifications faites au registre.

**Le sénateur Beaudoin:** Le fardeau de la preuve incombe-t-il toujours à la Couronne au départ?

**M. Hoover:** Pour demander l'inscription d'un délinquant au registre, la Couronne doit prouver qu'il y a eu condamnation.

**Le sénateur Beaudoin:** Dans tous les cas?

**M. Hoover:** Dans tous les cas. Le délinquant doit être sous le coup d'une condamnation. Pour obtenir cette condamnation, la Couronne doit faire la preuve hors de tout doute raisonnable de la commission de l'acte et de tous les éléments de l'infraction.

**Le sénateur Beaudoin:** La doctrine du doute raisonnable demeure.

**M. Hoover:** Absolument. On ne s'en prend aucunement au coeur de ce principe fondamental. Je le répète, l'aspect rétrospectif du projet de loi repose sur un arrêt de la Cour suprême du Canada, selon lequel une personne qui purge une peine pour une condamnation préalable doit avoir des attentes moindres, quant au respect de la vie privée. Les droits garantis par l'article 7 existent toujours. Nous respectons toujours les paramètres des lignes directrices donnés précédemment par les tribunaux sur ces questions.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous attendrons.

**M. Hoover:** Les choses peuvent changer. La Charte est un instrument vivant.

**Le sénateur Beaudoin:** J'y crois fermement. Malgré tout, nous n'avons pas encore de précédent à ce sujet.



**Mr. Hoover:** We have the DNA act, which has retrospective application as well. That has been upheld by the courts.

**Senator Bryden:** Was this bill before the Senate in another form in the fall?

**Ms. Campbell:** No.

**Senator Bryden:** I want to go on record that I am not attempting to delay or to complicate anything here. It normally is the case, however, that if a department is bringing an issue before the Legal and Constitutional Affairs Committee that would affect the rights of citizens, the preparation is usually made by the appropriate minister.

The appropriate minister, in this instance, if I read this correctly, is the Honourable Anne McLellan. Why is this particular bill of sufficient insignificance that the minister would not appear?

**Ms. Campbell:** There is no question that the minister regards this bill as being of enormous significance. My understanding is that there were scheduling issues. In the interim, we thought that if we as officials could provide technical clarification, it would be useful. The minister regards this bill as extremely important.

**Senator Bryden:** Are you saying the minister is prepared to appear?

**Ms. Campbell:** Yes, my understanding is —

**The Chairman:** If I can interrupt, Ms. Campbell. Senator Bryden, the minister, if the committee feels she should appear after we hear from officials, is quite prepared to do so. It is a question of arranging a time suitable for us and the minister.

**Senator Andreychuk:** Without wanting to interfere, I thought we had an understanding in this committee that the minister would come here on any bills unless we chose otherwise. I do not remember being asked that question. The minister should be here. Also, would it be of benefit to hear from the Minister of Justice? There are many justice issues that we would want to address.

**Senator Bryden:** If I could continue.

**The Chairman:** Sorry, I certainly take your point, Senator Andreychuk. Obviously, if this committee wishes to have the minister, we will have the minister.

**Senator Bryden:** I am aware of the size of the portfolio and responsibilities of this particular minister. Therefore, it may be the case that we are sort of populated with assistants, associates and parliamentary secretaries who carry various aspects of a large portfolio such as that.

I am not restricting it, but I want to ensure that we can have access to the minister or someone who can speak for the policy of the government. I realize that is not the role of these witnesses.

**M. Hoover:** Nous avons la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques, qui s'applique aussi rétroactivement. Sa validité a été confirmée par les tribunaux.

**Le sénateur Bryden:** Ce projet de loi a-t-il été présenté au Sénat à l'automne, dans une autre version?

**Mme Campbell:** Non.

**Le sénateur Bryden:** Je tiens à ce qu'on sache que je ne cherche pas du tout à retarder ou compliquer les choses. Normalement, toutefois, si un ministère présente au Comité des affaires juridiques et constitutionnelles une question qui touche les droits des citoyens, la présentation est faite par le ministre responsable.

Dans ce cas-ci, si j'ai bien compris, le ministre responsable est l'honorable Anne McLellan. En quoi ce projet de loi a-t-il si peu d'importance que la ministre ne comparaît pas?

**Mme Campbell:** On ne saurait douter de l'importance énorme que la ministre accorde à ce projet de loi. On m'a dit que c'était un problème d'horaire. Entre-temps, nous avons estimé que si nous pouvions, nous les fonctionnaires, vous présenter des explications techniques, cela serait utile. La ministre estime que ce projet de loi est extrêmement important.

**Le sénateur Bryden:** Dites-vous que la ministre est prête à comparaître?

**Mme Campbell:** Oui, si j'ai bien compris...

**Le président:** Permettez que je vous interrompe, madame Campbell. Sénateur Bryden, si le comité estime que la ministre devrait comparaître après une fois que nous aurons entendu ses collaborateurs, elle est tout à fait prête à venir. Il s'agit uniquement de trouver un moment qui convient à la fois au comité et à la ministre.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne veux pas vous embêter, mais je croyais qu'il était entendu, au comité, que les ministres comparaissent pour tout projet de loi, à moins que nous en décidions autrement. Je ne me rappelle pas qu'on nous ait demandé notre avis. La ministre devrait être ici. Ne serait-il pas aussi avantageux de recevoir le ministre de la Justice? Il y a beaucoup de questions dont nous voudrions parler, qui se rapportent à la justice.

**Le sénateur Bryden:** J'aimerais poursuivre.

**Le président:** Désolé. Je comprends votre argument, sénateur Andreychuk. Si le comité veut convoquer la ministre, c'est ce que nous ferons, évidemment.

**Le sénateur Bryden:** Je comprends l'importance du portefeuille et des responsabilités de cette ministre. C'est ce qui explique peut-être le grand nombre d'adjoints, de collaborateurs et de secrétaires parlementaires qui s'occupent de divers aspects d'un portefeuille d'une telle ampleur.

Je ne veux pas être trop restrictif, mais je veux m'assurer que nous aurons accès à la ministre ou à quelqu'un qui peut parler des politiques du gouvernement. Je comprends que ce n'est pas le rôle des témoins ici présents.

This is an administrative procedure. You say that the burden of establishing that the person has been convicted of the appropriate offence is on the Crown. That is to be established to the Attorney General, is that correct? Is it not to a court?

**Mr. Hoover:** It is to the court, yes.

**Ms. Campbell:** It is to a court. I would expect that normally, the procedure would be that potentially forthwith following sentencing, the Crown might bring its application. There might be some delay, but it would be in a courtroom.

**Senator Bryden:** As for the rollover that will occur, those people have already been convicted and some judge has already said that they can be placed on some database?

**Mr. Hoover:** No, that is not quite right. The retrospective scheme is that the offender under sentence is eligible for an application by the Crown. In order for that to occur, the offender must be given notice of the intent of the Crown. There are again mechanisms within the bill to ensure that notice is explicit, lawful, and that an affidavit of service of that notice is put into the record. Once the notice is received, the offender has opportunity to make a formal application to have his case heard before a judge, based on the same principles as in the prospective scheme.

**Senator Nolin:** Could we have the clause number?

**Mr. Hoover:** Yes, it is clause 490.019, which is the obligation of the under-sentence offenders to apply.

Clause 490.02 provides the rules as to who is eligible for service of the notice of the obligation to comply with the act. In other words, that applies to the offenders who are under sentence or, in the case of Ontario, offenders previously registered under the Ontario act.

Clause 490.21 provides for the period and method of service. There is a one-year period for the Crown to actually serve the offenders who are under sentence. If they do not serve those offenders who are under active sentence, then those offenders are not eligible to be put on the registry. We do not want to wait interminably for the Crown to make its determination. The Crown has to determine exactly who is to be in the registry.

I should point out that the discretion of the Crown in this instance is important for two reasons: First, it is a Charter safeguard when there is a discretion for this kind of procedure such that the Crown can exercise discretion in terms of the risk of the particular offender. In that way, they are able to weed out those they think are not high risk.

Second, this was desired by a number of federal-provincial-territorial jurisdictions that stipulated it was a prerequisite for their support of this scheme that they retain a discretion, that the names of all such offenders would not be added automatically to the registry and that there be due process. That was integral to gaining the agreement of the provinces and territories to the scheme. The support of the provinces is, overall, important to the scheme because they are responsible under the Constitution for the administration of justice. Without their full cooperation and

C'est une procédure administrative. Vous dites qu'il incombe au procureur de prouver que la personne a été condamnée pour une des infractions prévues. Cela revient au procureur général, n'est-ce pas? Ou au tribunal?

**M. Hoover:** C'est au tribunal de le faire, en effet.

**Mme Campbell:** Oui, au tribunal. Je crois que normalement, tout de suite après le prononcé de la peine, le procureur pourrait demander l'application de cette loi. Il pourrait y avoir des délais, mais cela se ferait en cour.

**Le sénateur Bryden:** Pour la rétroactivité, elle s'appliquera à des personnes qui ont déjà été condamnées, et dont un juge a déjà dit que leur nom pouvait figurer dans une quelconque base de données.

**M. Hoover:** Non, ce n'est pas tout à fait exact. Dans le régime rétroactif, le délinquant qui purge sa peine peut faire l'objet d'une demande par le procureur. Il faut alors que le procureur l'avise de son intention. Le projet de loi prévoit d'ailleurs des mécanismes visant à garantir que cet avis est explicite, légal et qu'un affidavit de signification de cet avis est versé dans le dossier. Une fois qu'il a reçu cet avis, le délinquant peut demander officiellement que sa cause soit entendue par un juge, selon les mêmes principes que dans le régime prospectif.

**Le sénateur Nolin:** Pourriez-vous nous donner le numéro de l'article?

**M. Hoover:** Oui, c'est à l'article 490.019, sur l'obligation en matière d'enregistrement des délinquants purgeant leur peine.

L'article 490.02 précise à qui peut être signifié l'avis d'obligation d'enregistrement. Il s'agit en fait des délinquants purgeant leur peine et, dans le cas de l'Ontario, aux délinquants déjà inscrits en vertu de la loi ontarienne.

L'article 490.21 précise les délais et méthodes de signification. Le procureur a un an pour la signification aux délinquants qui purgent une peine. Si l'avis n'est pas signifié à des délinquants qui purgent une peine, ces délinquants ne pourront être inscrits. On ne veut pas attendre pendant une éternité la décision du procureur. Le procureur doit décider exactement qui doit figurer dans le registre.

Je signale que la discrétion accordée au procureur dans ce cas est importante pour deux raisons: d'abord, la discrétion dans ce genre de procédure permet de respecter la Charte, puisque la discrétion est exercée en tenant compte du risque que représente chaque délinquant. On peut donc exclure de l'application de ce régime les personnes qui ne représentent pas un risque élevé.

Deuxièmement, le gouvernement fédéral et plusieurs administrations provinciales et territoriales en ont fait une condition à leur appui à ce régime: elles devaient garder une certaine discrétion, afin que le nom de ce genre de délinquants ne soit pas ajouté automatiquement au registre et que la loi soit appliquée de façon régulière. C'était crucial pour obtenir l'assentiment des provinces et des territoires. N'oublions pas l'importance de leur appui, du fait qu'en vertu de la Constitution, l'administration de la justice relève de leur compétence. Sans leur



support, the scheme would be applied in a checkerboard pattern across the country. The support is important for those two reasons.

The remainder of the retrospective scheme is found in clause 490.022, duration and dates of obligation. Clause 490.023, application for exemption order, provides for the ability to apply down the road for an exemption order similar to the prospective scheme. Clause 490.024 concerns under-sentence offenders' appeal of the exemption orders, et cetera. There are a few more clauses as well. That is the heart of the retrospective scheme, in clause 490.019 and on.

**Senator Bryden:** Is the order to enter a person in the database made by a judge?

**Ms. Campbell:** Yes, that is correct.

**Senator Bryden:** I ask that because that is the way the DNA database works. We saw in the press recently that judges are not breaking down the doors to fill that database. A good number of people who perhaps should have been caught by the database are not being caught because the judges are deciding, for whatever reason, not to do that. In some areas, it is mandatory for a person convicted of first-degree murder or other violent crime to be entered into the database. Research in the press has turned up cited instances where even those kinds of convicted offenders did not have their DNA entered into the database. Clearly, where there is discretion given on certain other offences such that the Crown needs to apply to enter the person's DNA into the database, there appears to be a tendency on the part of the judiciary not to allow it, for whatever reason.

I think it would be helpful to have some information on what is causing this problem. If it is a problem, new or old, then is it likely to continue in respect of sex offenders? Others present today may be in a better position than I to question the implications of the Charter of Rights. We have had many instances, with all due respect to the Department of Justice, of everything appearing to be fine under the Charter until the first case goes to court, and then we find that it is not. Therefore, we tend to be a little anxious about whether it is Charter-proof. I will certainly look at it more carefully than I have had the opportunity to do to this point.

**Ms. Campbell:** I will make a couple of comments in response. Certainly I have seen that press article and it is also the only information that I have. I agree that it bears more exploration. Any time we bring forward proposed legislation, we are very conscious of ensuring that all partners in the system are well aware of it. Sometimes the issue is with judges, or with counsel in the courtroom who are not raising the matter and bringing it to the judge's attention. We are very conscious, and particularly now following the recent DNA experience, of trying to get a better

pleine collaboration et leur appui, il ne pourrait y avoir d'application uniforme de la loi, partout au pays. L'appui est important pour ces deux raisons.

Le régime rétroactif est par ailleurs évoqué à l'article 490.022, sur la durée et la période de l'obligation. L'article 490.023, sur la demande de dispense, prévoit la possibilité de demander ultérieurement une dispense, comme dans le régime prospectif. L'article 490.024 se rapporte à l'appel du délinquant sur une décision relative à la dispense, etc. Il y a encore quelques autres dispositions. En gros, celles qui se rapportent au régime rétroactif commencent à l'article 490.019.

**Le sénateur Bryden:** Est-ce un juge qui décide de l'inscription d'une personne dans la base de données?

**Mme Campbell:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Bryden:** Je pose la question parce que c'est ainsi que fonctionne la banque nationale de données génétiques. Comme on l'a vu récemment dans les journaux, les juges n'ont pas fait de grands efforts pour alimenter cette base de données. Bon nombre de personnes qui devraient s'y retrouver n'y sont pas parce que les juges décident, pour une raison ou pour une autre, de ne pas le faire. Dans certaines régions, l'inscription dans la base de données est obligatoire pour toute personne coupable de meurtre au premier degré ou de tout autre crime violent. En cherchant dans les médias, on a constaté des cas où même ce genre de condamné n'avait pas été inscrit dans la banque nationale de données génétiques. Manifestement, lorsqu'un pouvoir discrétionnaire au procureur est accordé pour certaines infractions, qui peut choisir ou non d'inscrire l'empreinte génétique d'une personne dans la base de données, il semble que la tendance chez les magistrats est de ne pas permettre l'inscription, pour une raison quelconque.

Il serait bon d'avoir une idée de ce qui cause ce problème. Aussi, il faudrait savoir si ce problème, ancien ou nouveau, se perpétuera pour les délinquants sexuels? D'autres sénateurs ici présents sont mieux en mesure que moi de vous poser des questions relatives à la Charte. Malgré tout le respect qu'on doit au ministère de la Justice, dans de nombreux cas, tout semblait aller du point de vue de la Charte, jusqu'à la première contestation judiciaire, qui nous a permis de constater notre erreur. Voilà pourquoi nous nous demandons toujours si la mesure législative est à l'abri de contestations en vertu de la Charte. Je vais certainement l'examiner de manière plus approfondie que je n'ai eu l'occasion de le faire jusqu'ici.

**Mme Campbell:** En réponse, je formulerai deux observations. J'ai certainement moi aussi vu cet article dans la presse, mais je n'en sais pas plus que vous. Je crois moi aussi qu'il faut chercher à en savoir davantage. Pour chaque nouveau projet de loi, nous sommes conscients de la nécessité de veiller à ce que tous les intervenants du système judiciaire soient mis au courant. Le problème vient parfois des juges, ou des avocats, dans la salle d'audience, qui ne soulèvent pas la question et qui ne la soumettent pas à l'attention du juge. Nous sommes très

handle on what is happening. You have raised a very important point for us.

In terms of making the registration mandatory, of course that touches on the equation: If you make it mandatory then you will have effectively reduced many of the procedural protections and the Charter risk will go up. It is part of trying to find the right balance. The government believes that the provisions in Bill C-16 do strike the right balance, but certainly the points you raise are extremely important.

**Senator Andreychuk:** When you use the words “under sentence,” are you talking about that period of time after plea-taking, or finding of guilt, and before the actual sentencing?

**Ms. Campbell:** No. The phrase “persons who are under sentence at the time the bill comes into force” means people who are still subject to some kind of sentence. They may be people who have been convicted and sentenced; they may have been ordered to pay a fine and have not yet done so; they may be subject to a probation order; or they may be in custody. It refers to people still serving the sentence or still subject to the sentence, who will be caught at the time of the coming into force of the proposed legislation.

**Senator Andreychuk:** You said, “subject to sentence.”

**Ms. Campbell:** That is right.

**Senator Andreychuk:** Has this been thought through in respect of stays of proceedings that can occur at any stage in the legal process? Will they be trapped in this and be considered “subject to?”

**Mr. Hoover:** A stay would mean that there is no conviction entered.

**Senator Andreychuk:** It can be resurrected at any time.

**Mr. Hoover:** Once they are convicted, it would become a prospective order under clause 490.01 and not a retrospective application under clause 490.019. It would be the ordinary application; in other words, if the procedure is stayed, it means that no conviction has been entered.

**Senator Andreychuk:** I fully appreciate that, but when you say “under sentence,” I want to be absolutely certain that the Crown has contemplated what happens in the case of stays, which is discretionary to the Crown. I am talking about enforcement. I have been involved in those negotiations whereby you weigh the cost of proceeding against many other factors in putting in a stay of proceedings. Then, you watch, follow and track your communities. I want to be absolutely certain that we understand how police enforcement would change in the event of stays of proceedings.

conscients qu’il faut suivre de plus près la tournure des événements, particulièrement compte tenu de notre expérience récente avec les empreintes génétiques. Vous avez soulevé là une question très importante pour nous.

Pour ce qui est de l’obligation de s’enregistrer, on revient au problème de la Charte: si cela devient obligatoire, on réduit en pratique l’effet de nombre de mesures prévues dans les procédures et le risque d’une contestation en vertu de la Charte augmente. Il faut trouver le juste équilibre. Aux yeux du gouvernement, les dispositions du projet de loi C-16 offrent cet équilibre, même si certaines des questions que vous soulevez sont extrêmement importantes.

**Le sénateur Andreychuk:** Quand vous employez l’expression «sous le coup d’une peine», parlez-vous de la période qui suit le plaidoyer, ou la déclaration de culpabilité, mais avant le prononcé de la peine?

**Mme Campbell:** Non. L’expression «personnes sous le coup d’une peine à l’entrée en vigueur du projet de loi» se rapporte aux personnes qui purgent toujours une peine. Il peut s’agir de personnes condamnées qui ont une peine à purger; elles peuvent avoir été condamnées à payer une amende, mais ne l’ont pas encore versée; elles peuvent faire l’objet d’une ordonnance de probation ou elles peuvent être détenues. Il s’agit de personnes qui purgent toujours leur peine ou qui sont toujours passibles d’une peine, à qui s’appliquera le régime à l’entrée en vigueur du projet de loi.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez dit «possibles d’une peine.»

**Mme Campbell:** C’est exact.

**Le sénateur Andreychuk:** A-t-on songé aux sursis qui peuvent se produire à n’importe quelle étape de la procédure judiciaire? Les sursitaires feront-ils partie du groupe de ceux qui sont sous le coup d’une peine?

**M. Hoover:** Quand il y a sursis, il n’y a pas de déclaration de culpabilité.

**Le sénateur Andreychuk:** Mais on peut reprendre la procédure à n’importe quel moment.

**M. Hoover:** Après une déclaration de culpabilité, c’est le régime prospectif qui s’applique, en vertu de l’article 490.01, et non le régime rétroactif, découlant de l’article 490.019. Il s’agit de l’application ordinaire de la loi. Autrement dit, en cas de sursis, il n’y a pas de déclaration de culpabilité.

**Le sénateur Andreychuk:** Je le comprends tout à fait, mais quand vous parlez de personnes qui sont sous le coup d’une peine, je veux m’assurer que le procureur a songé à ce qui se produirait en cas de sursis, qui résulte du pouvoir discrétionnaire du procureur. Je parle d’application. J’ai été partie à des négociations relatives à sursis de procédure, où il faut tenir compte à la fois du coût de la procédure et de nombreux autres facteurs. Ensuite, on observe et on suit de près ce qui se passe dans la collectivité. Je veux m’assurer qu’on comprendra comment l’application de la loi changera, s’il y a des sursis.



**Mr. Hoover:** Again, if the proceeding is stayed, it means there is no conviction; so there would be no authority, either under 490.012, the prospective scheme, nor 019, the retrospective scheme, to make an application. Until the proceeding is picked up again and a conviction is entered, there could be no order to comply under the SOR. It is not applicable to this proposed legislation.

**Senator Andreychuk:** It is an administrative problem that I am worried about, as to whether one utilizes the stay as a shortcut.

**The Chairman:** It is a very important point that Senator Andreychuk is raising. I want to make sure that there is a clear understanding from Mr. Hoover that until a final sentence has been entered, there is no registration.

**Mr. Hoover:** That is correct. The prerequisite is that there has to be a conviction entered against the offender. If there is no conviction entered, then there can be no order to register, either retrospectively, in the case where he is under sentence, or prospectively, once this is coming into force.

**The Chairman:** I believe Senator Andreychuk's concern was about names falling through the cracks during a period of stay of proceedings, which would be contrary to what is envisioned in the act. Is that correct?

**Mr. Hoover:** That is correct.

**Senator Andreychuk:** Also, I am aware that names have been listed from time to time on CPIC — it is manned by people and people make errors. It has not been that uncommon to find stays listed and have to correct those. I want to be sure that we know what we are talking about here.

Will we have anyone from the police or someone to testify on the administration?

**The Chairman:** We will be having other witnesses. Perhaps if we have time at the end of this session, we will take a few minutes and discuss just that issue.

**Senator Andreychuk:** My other question concerns the administration. CPIC is administered by the RCMP, and this now will also be under the RCMP.

How will it work in Ontario and Quebec? Will there be special arrangements with the police, or will it follow the same understanding to make sure all the data — In Saskatchewan it is all RCMP, so it is easier.

**Ms. Campbell:** The database will be administered by the RCMP. It will utilize the CPIC system, but all police forces have access to CPIC. All police forces across the country, whether provincial, municipal or RCMP themselves, will be able to access the sex offender registry database.

**Senator Andreychuk:** I presume we will have someone from the RCMP providing training. CPIC is different from the sex registry, although they will be complementary in some ways. It will be

**M. Hoover:** Je le répète, s'il y a sursis de procédure, il n'y a pas de déclaration de culpabilité. On ne peut donc pas faire une demande, ni en vertu de l'article 490.012, dans le cadre du régime proactif, ni en vertu de l'article 490.019, dans le cadre du régime rétroactif. Tant que les procédures ne sont pas reprises et qu'il n'y a pas déclaration de culpabilité, on ne peut prononcer d'ordonnance d'enregistrement du délinquant sexuel. Cela ne s'applique pas à ce projet de loi.

**Le sénateur Andreychuk:** Ce que je crains, c'est le problème administratif, quand on se servira du sursis comme raccourci.

**Le président:** Le sénateur Andreychuk soulève là une très importante question. Je veux que M. Hoover nous fasse comprendre très clairement que tant qu'une peine n'aura pas été imposée, il n'y aura pas d'enregistrement.

**M. Hoover:** C'est exact. Il doit d'abord y avoir une déclaration de culpabilité au sujet du délinquant. S'il n'y a pas de déclaration de culpabilité, il ne peut y avoir d'ordonnance d'enregistrement, ni rétroactivement, si le délinquant est sous le coup d'une peine, ni de manière prospective, une fois le projet de loi en vigueur.

**Le président:** Je crois que ce que craint le sénateur, c'est que des noms soient oubliés en raison de sursis de procédure, ce qui irait à l'encontre de ce que prévoit la loi, n'est-ce pas?

**M. Hoover:** C'est exact.

**Le sénateur Andreychuk:** Je sais par ailleurs que des noms figurent de temps en temps dans le CIPC, qui est administré par des personnes; l'erreur est humaine. Il n'est pas rare qu'on trouve des noms de personnes faisant l'objet de sursis, et qu'il soit nécessaire d'apporter des correctifs. Je veux qu'on s'assure de savoir exactement de quoi il est question ici.

Recevrons-nous un témoin des services de police, pour nous parler de l'administration du registre?

**Le président:** Nous aurons d'autres témoins. S'il nous reste du temps à la fin de la séance, nous pourrions prendre quelques instants pour discuter précisément de cette question.

**Le sénateur Andreychuk:** Mon autre question porte sur l'administration. Le CIPC est administré par la GRC, comme le sera ce registre.

Comment fonctionnera-t-il en Ontario et au Québec? Y aura-t-il des ententes spéciales avec les forces de l'ordre, ou est-ce que le registre relèvera des mêmes ententes, afin que toutes les données... En Saskatchewan, c'est la GRC partout, c'est donc plus facile.

**Mme Campbell:** La base de données sera administrée par la GRC. Elle se servira du CIPC, auquel tous les corps policiers ont accès. Les services policiers de tout le pays, qu'ils soient provinciaux, municipaux ou que ce soit la GRC, auront accès à la base de données du registre des délinquants sexuels.

**Le sénateur Andreychuk:** Je présume qu'un membre de la GRC donnera la formation. Le CIPC est distinct du registre des délinquants sexuels, bien qu'ils se complètent par certains aspects.

incredibly important to have training and an understanding of the dilemmas from province to province with the existing systems. However, I think we can leave that for the enforcement.

I have a question on a more legal point. We are going to transfer 6,500 names, if I understand you correctly, from the existing Ontario system. We will not be transferring anything from other systems. To me, that seems to be an inherent injustice. All of those who committed offences in nine other provinces and territories will not be catalogued in any way and made subject to this act, and yet the Ontario offenders will be.

That is hardly a safeguard for Canadians, on the one hand; but on the other hand, it seems to raise Charter implications.

**Ms. Campbell:** The reason Ontario sex offenders' names will be rolled over is that they are on a registry now. Ontario has the only sex offender registry in the country.

Obviously, this was a point of much discussion and debate — what to do with the one existing registry — and a great deal of thought was given to the implications across the country. The final decision, partly on Charter grounds, was to respect the Ontario registry and incorporate those people into the national one. The simple fact is that there is no other registry in any other jurisdiction to which to apply the same approach.

If people are under sentence in any other province, they will be potentially subject to a registration order.

**Senator Andreychuk:** It seems inherently unjust when, if you committed the same crime — the same sexual conduct — three years ago in British Columbia, there is no registry there. If you do it in Ontario, you are trapped. You are stuck in a system that is inherently unfair. It is the same dilemma as retroactivity.

**Senator Smith:** They are already registered in Ontario.

**Ms. Campbell:** Certainly, part of the discussion was, if we were to pursue that, then how would you construct a model that would apply across the country? How far back would you go? What procedure would all provinces agree to?

This, ultimately, was the model with which the provinces themselves felt most comfortable. It was the most workable.

None of this replaces traditional police work — whatever tools are out there for pursuing offenders in other jurisdictions — but this was the model, after a lot of thought, with which the jurisdictions were comfortable.

**Senator Andreychuk:** You have eliminated some of the criticisms of proceeding retroactively. I understand the sentencing period, and that seems a better way of doing it.

Il sera extrêmement important de donner la formation et de faire comprendre les problèmes pour chaque province, en tenant compte des systèmes actuels. Je pense toutefois que nous pouvons nous en remettre aux forces de l'ordre.

J'ai une question plus juridique. On transférera dans le registre 6 500 noms, si j'ai bien compris, qui figurent dans le registre ontarien. Il n'y aura pas d'autres transferts, à partir d'autres banques de données. Cela me paraît être une injustice flagrante. Tous ceux qui ont commis des infractions dans les neuf autres provinces et les territoires ne seront pas inscrits de quelque façon que ce soit, ni assujettis à cette loi, mais ceux de l'Ontario le seront.

D'une part, c'est loin d'être une garantie pour les Canadiens, et d'autre part, cela semble pouvoir susciter des contestations judiciaires en vertu de la Charte.

**Mme Campbell:** La raison pour laquelle les noms des délinquants sexuels ontariens seront transférés, c'est qu'ils sont déjà dans un registre. L'Ontario est la seule province à avoir un tel registre.

Il va de soi qu'on en a beaucoup discuté et qu'il y a eu des débats sur ce qu'il fallait faire du seul registre existant. On a beaucoup réfléchi aux incidences de cela, partout au pays. La décision finale, motivée en partie par la Charte, favorisait le respect du registre de l'Ontario et son intégration à la banque de données nationale. C'est simple: il n'y a pas d'autres registres dans aucune autre administration pouvant faire l'objet de la même démarche.

Les délinquants sous le coup d'une peine dans toute autre province pourraient faire l'objet d'une ordonnance d'enregistrement.

**Le sénateur Andreychuk:** Il me semble que c'est tout à fait injuste. Si vous avez commis le même crime, le même crime sexuel, il y a trois ans, en Colombie-Britannique, il n'y a pas de registre dans cette province. Si vous l'avez commis en Ontario, vous êtes pris au piège. Vous êtes pris dans un régime tout à fait injuste. C'est le même dilemme que pour la rétroactivité.

**Le sénateur Smith:** Ils sont déjà inscrits, en Ontario.

**Mme Campbell:** Dans le cadre de cette discussion, on s'est certainement demandé quel modèle pouvait s'appliquer à l'ensemble du pays. Jusqu'où pouvait s'appliquer la rétroactivité? Quelle procédure serait acceptée par toutes les provinces?

Au bout du compte, c'est ce modèle qui convenait le mieux aux provinces. C'était le plus susceptible d'être mis en pratique.

Le registre ne remplace pas le travail policier traditionnel, pas plus que les outils dont disposent les autres administrations, pour poursuivre les délinquants. Mais après mûre réflexion, c'est ce modèle qui a été jugé le plus acceptable par les diverses administrations.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez éliminé une partie des critiques relatives à la rétroactivité. Je comprends l'idée de la période de la peine, qui semble une méthode plus acceptable.



Inherent in this, however, is that by putting in retroactivity — perhaps even modelling the same registry, but that does not matter — you are trapping Canadians in Ontario in a way that you do not trap them elsewhere. That is raising some concern for me as an unjust system, from the point of view of the citizen who is trapped under these provisions.

**Ms. Campbell:** Citizens in Ontario are currently subject to a different regime than exists in any other province. There is currently a court challenge in Ontario. No judgment has been rendered yet.

**Senator Nolin:** I want to understand this: If we use the mechanism in the bill, someone who is no longer under sentence in Ontario but is registered — because it could be a lifelong registry — will be automatically in the new registry. However, the person who committed the same offence in Quebec will not be in the registry.

**Mr. Hoover:** That is an important issue and one that we took a long, hard, careful look at in the context of the Charter. In the final analysis, we had to recognize that the Ontario registrant was under a current disability.

**Senator Nolin:** It was like some kind of acquired right.

**Mr. Hoover:** He was under the disability and he is under the disability. However, again, when he comes under the federal registry, he still has the same access to the court to challenge the registration.

**Senator Nolin:** I am not raising the specifics of any cases. I am just saying, same fact.

**Mr. Hoover:** It is not the same fact because he is not under a disability in Quebec. There is no registry in Quebec. If there were one and this person was on it, under the broad tenets of the scheme, he would be subject to the same application order as the Ontario offender would be.

We made that clear to the provinces when we were discussing this, because some raised it. They said, “How come our people will not be on it?” They take, perhaps, a different angle; they may have wanted their offenders to be on the registry. Our response was, “If you proclaim a lawful registry and put your offenders on it, then probably we would have the same response.” However, in response to Ontario, given that offenders are under a disability, and assuming it is lawful, our position was that as long as their Charter rights were respected in terms of how they were placed on our registry, you could do that. The key notion is that they are under the current disability when they are on the Ontario registry.

There is no further disability placed on them. I also should point out that this is not punishment. It is not a sentence.

**Senator Nolin:** It is hanging over the head of someone.

**Mr. Hoover:** There may be some impact on the offender.

La rétroactivité, de même que l'adoption d'un registre semblable, ce qui compte moins, suppose que les Canadiens de l'Ontario seront coincés, mais pas les autres, ailleurs. Cela m'apparaît comme un système injuste pour le citoyen qui fait l'objet de ces dispositions.

**Mme Campbell:** Les citoyens de l'Ontario font déjà l'objet d'un régime différent de celui des autres provinces. Il y a une contestation judiciaire en Ontario. Aucune décision n'a encore été rendue.

**Le sénateur Nolin:** Je voudrais comprendre une chose: selon le mécanisme prévu au projet de loi, une personne qui a purgé sa peine en Ontario, mais qui est inscrite, et pourrait l'être à vie, figurera automatiquement dans le nouveau registre. En revanche, une personne qui a commis la même infraction au Québec ne s'y trouvera pas.

**M. Hoover:** C'est une question importante que nous avons analysée longuement et de manière approfondie, dans le contexte de la Charte. Au bout du compte, il nous a fallu reconnaître que les personnes inscrites en Ontario font déjà l'objet d'un désavantage.

**Le sénateur Nolin:** C'est comme avoir des droits acquis.

**M. Hoover:** Cette personne était désavantagée et l'est toujours. Mais, je le répète, dans le cadre du registre fédéral, elle a accès aux mêmes recours devant les tribunaux pour contester son inscription.

**Le sénateur Nolin:** Je ne parle pas des détails d'un cas particulier. Je dis qu'il faut s'en tenir aux mêmes faits.

**M. Hoover:** Il ne s'agit pas des mêmes faits, puisqu'il ne s'agit pas d'être désavantagé au Québec. Il n'y a pas de registre au Québec. S'il y en avait un, et que cette personne y était inscrite, selon les mêmes grands principes du régime, elle serait assujettie à la même ordonnance que le délinquant de l'Ontario.

Nous l'avons dit clairement aux provinces dans le cadre de nos discussions, quand cette question a été soulevée. Les provinces ont demandé pourquoi leurs délinquants ne pouvaient y être inscrits. Elles voient peut-être la chose d'un autre oeil que vous: elles voulaient peut-être que leurs délinquants figurent dans le registre. Nous avons répondu: «Si vous aviez un registre en bonne et due forme dans lequel étaient inscrits vos délinquants, on ferait de même pour vous.» En réponse à l'Ontario, puisque leurs délinquants ont déjà cette obligation, en presumant qu'elle est légale, nous estimions que tant que leurs droits en vertu de la Charte étaient respectés dans la façon dont leur inscription se faisait dans notre registre, c'était possible. L'élément à retenir, c'est que leur inscription en Ontario les assujettit déjà à cette obligation.

Il n'y a pas pour eux de désavantage supplémentaire. Je tiens à ajouter qu'il ne s'agit pas d'une punition, il ne s'agit pas d'une peine.

**Le sénateur Nolin:** Mais c'est comme une épée de Damoclès.

**M. Hoover:** Il peut y avoir des conséquences pour les délinquants.

**The Chairman:** Mr. Hoover, from the reaction of senators, there may be some question as to whether it is punishment. We will get to that, I am sure.

**Senator Pearson:** I would like to go back to the purpose of this bill, because we are spending a lot of time on tactics and other things. The purpose is to enable the police to have another tool to rapidly identify whether there are people in the immediate area of a crime who have a history of sexual offences and so on.

That is my understanding of what the bill is about.

I listened to the arguments about the Ontario registry as opposed to all other jurisdictions, and if we never had any kind of retroactivity, it would be a long time before this would become a useful tool.

I would like to have some reflections on the experience with the Ontario sexual offence registry. Is there one in England? Is this a useful tool? Is it making any difference? I know the pressure to develop this is very strong. In the United States, for example, this is the law. You have been looking at all these kinds of things and I understand that it would be useful if you could comment on that. The pressure did come from the provinces, and so they will assume most of the costs. Could you comment on those questions?

**Ms. Campbell:** You are correct. There is a sex offender registry in England and many of them in the United States. It is important to bear in mind that they are not a monolithic entity and it is important to look at the particulars of any given sex offender registry.

For example, in the United States, some of the registries are accessible to the public. Indeed, the public can go on the Internet, access the registry and obtain a great deal of information about the ex-offender. Other registries are less accessible.

You have study to the particulars and the objective in setting up a registry. Some jurisdictions have been explicit about wanting to set up a registry so that communities are aware of who is living amongst them and can take some kind of proactive action.

The registry that is reflected in Bill C-16 is intended to be an investigative tool. It is based on having looked at the experience of these other registries and some of the problems that have occurred.

For example, in some jurisdictions, there has been a high rate of compliance. People are registering when they have been ordered to do so. England has a high rate of compliance with initial registration.

One of the challenges has been that there has not always been good follow-up on the offenders. This is where local resources are crucial and this was discussed at great length with our partners.

**Le président:** D'après la réaction des sénateurs, monsieur Hoover, je dirais que nous avons des doutes quant à l'idée qu'il ne s'agit pas d'une peine. Nous y viendrons, j'en suis certain.

**Le sénateur Pearson:** J'aimerais revenir à l'objet de ce projet de loi, puisque nous consacrons beaucoup de temps à des tactiques, entre autres. Le but est de donner aux policiers un autre instrument pour trouver rapidement dans les environs de l'endroit où un crime a été commis, des personnes qui pourraient avoir des antécédents en matière de délinquance sexuelle.

C'est ainsi que je comprends l'objet du projet de loi.

J'ai écouté attentivement les arguments sur l'inclusion des délinquants figurant au registre ontarien par opposition à ceux des autres provinces et territoires, et ceux faisant valoir que sans rétroactivité, ce registre ne serait pas utile avant longtemps.

J'aimerais savoir comment s'est déroulée l'expérience du registre des délinquants sexuels en Ontario. Aussi, y en a-t-il un en Angleterre? Est-ce un outil utile? A-t-on constaté des progrès par suite de la création de ce registre? Je sais qu'on exerce de fortes pressions pour que soit créé ce registre. Aux États-Unis, par exemple, c'est maintenant prévu par la loi. Vous avez examiné tous ces régimes et j'aimerais savoir ce que vous en avez conclu. Par ailleurs, puisque ce sont les provinces qui insistent pour qu'on mette sur pied ce registre, je présume qu'elles en assumeront la plupart des coûts. Ce sont là mes questions.

**Mme Campbell:** Vous avez raison. L'Angleterre a un registre de délinquants sexuels et il en existe plusieurs aux États-Unis. Il importe de comprendre qu'ils sont loin d'être tous identiques et il est tout aussi important de tenir compte des particularités de chacun de ces registres.

Ainsi, aux États-Unis, le public a accès à certains des registres. Par le biais d'Internet, le public peut obtenir beaucoup d'informations sur les délinquants figurant au registre. D'autres sont moins accessibles.

Avant de créer un registre, on doit en déterminer l'objet et les caractéristiques. À certains endroits, il est clair qu'on veut se doter d'un registre pour que la population sache si des délinquants sexuels s'y trouvent pour ensuite pouvoir prendre des mesures proactives.

Le registre que créera le projet de loi C-16 servira d'outil dans les enquêtes. C'est le choix que nous avons fait après avoir analysé l'expérience et les problèmes qu'on a connus avec d'autres registres.

À certains endroits, par exemple, le taux d'inscription est très élevé. Ceux à qui on a ordonné de s'inscrire le font sans délai. L'Angleterre affiche un taux élevé d'inscriptions initiales.

Il est toutefois plus difficile d'assurer un bon suivi des délinquants. À cet égard, les ressources locales sont essentielles et nous en avons longuement discuté avec nos partenaires.



You may have seen in past years some media attention focused on California, where they have acknowledged that they have effectively lost track of about 22,000 sex offenders. These are people under a registration requirement. At this point, they actually have no idea where they are.

Much of the effectiveness of any sex offender registry is in the follow-up. It is in the enforcement. That is where you will see the success or failure of the registry to a large extent.

I will address your question about looking at the research. We looked carefully and exhaustively at the experience of other jurisdictions. The model that the government adopted in Bill C-16 reflects that research and review.

**Senator Pearson:** Do you have any evidence of how helpful it has been in any particular case? Do they keep that kind of the information?

**Ms. Campbell:** It is difficult to get that kind of information. It is always hard to get good research on what crimes have been prevented. That is a constant dilemma. In some ways, you are further ahead with the construction of something that has clear goals, is modest, in the best sense of the word, in its scope and gives police or other partners in the system another tool to use. This recognizes that no single tool will solve all problems.

Recently, we have seen people with no criminal background whatsoever arrested for crimes in Canada. We have to be careful that we do not put all of our eggs in one basket; we need to have a variety of baskets, with each one being solid.

**Senator Joyal:** I would like to come back to this issue of presumption. If I understand the way that it works, somebody is found guilty and sentenced according to one of the listed offences, and there is automatically a presumption that this person has to rebut why he or she should not be in the registry. Is that the way the system works in principle?

**Mr. Hoover:** Yes, in the court, once you are convicted and have been sentenced, the onus falls on the Crown. If it is a retrospective application, the Crown does have to show that there was a conviction, but in a prospective application the same judge will be hearing the application, so I do not think the Crown has to go so far. The onus is on the offender to prove, under proposed section 490.012(4), that the imposition of the order would be grossly disproportionate to the purposes and to his privacy and security interests.

**Senator Joyal:** How can you maintain that this is not part of the sentence? The presumption is reversed.

**Mr. Hoover:** In the sense that the DNA orders in 487.055(1), 487.055(2) and 487.055 of the Criminal Code use the same scheme. We followed what that scheme did and what the court said about that. The DNA scheme has been upheld as a Charter-viable methodology to impose an order that affects the privacy of

Ces dernières années, les médias ont beaucoup parlé du cas de la Californie, dont les autorités ont reconnu avoir perdu de vue environ 22 000 délinquants sexuels qui étaient tenus de s'inscrire.

Une bonne part de l'efficacité de tout registre de délinquants sexuels réside dans le suivi. C'est une question d'application de la loi. Dans une grande mesure, c'est ce qui fait qu'un registre est un succès ou un échec.

Je répondrai maintenant à votre question sur la recherche. Nous avons examiné attentivement et dans ses moindres détails l'expérience des autres pays. Le modèle retenu par le gouvernement dans le projet de loi C-16 est le fruit de cette recherche et de cette analyse.

**Le sénateur Pearson:** Avez-vous des preuves de l'utilité d'un registre de ce genre dans un cas particulier? Est-ce qu'on recueille ce genre d'information?

**Mme Campbell:** Il est difficile d'obtenir ce genre de données. Il est toujours difficile d'avoir de bons renseignements sur les crimes qu'on a pu prévenir. Cela a toujours été et reste un dilemme pour nous. En un sens, il est préférable de créer un système dont les buts sont clairs, dont la portée est modeste, dans le meilleur sens du terme, et qui constitue un outil de plus pour la police et ses partenaires, sachant qu'on ne peut régler tous les problèmes avec un seul outil.

Nous avons récemment assisté au Canada à l'arrestation de personnes qui n'avaient pas d'antécédents judiciaires. Nous aurions tort de mettre tous nos oeufs dans le même panier, il nous faut plutôt toutes sortes de paniers bien solides.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais revenir à la question de la présomption. Si j'ai bien compris, une fois que l'accusé a été reconnu coupable d'une des infractions désignées et qu'il a reçu sa peine, il lui incombe de réfuter la présomption selon laquelle il devrait figurer au registre. Est-ce ainsi que ça marche en principe?

**M. Hoover:** Oui. En cour, une fois la déclaration de culpabilité et la peine prononcée, il incombe à la Couronne de demander l'inscription du délinquant au registre. Pour les contrevenants assujettis à la loi de façon rétroactive, la Couronne devra prouver qu'il y a eu condamnation, mais dans les autres cas, c'est le juge qui aura présidé le procès qui recevra la demande; le fardeau ne sera donc pas très lourd pour la Couronne. Aux termes du paragraphe 490.012(4) proposé, il incombera alors au délinquant de démontrer que l'imposition de l'ordonnance aurait un effet nettement démesuré sur sa vie privée et sa sécurité.

**Le sénateur Joyal:** Comment pouvez-vous maintenir que cela ne fait pas partie de la peine, puisque la présomption est inversée?

**M. Hoover:** Les ordonnances relatives aux empreintes génétiques prévues aux paragraphes 487.055(1) et 487.055(2), ainsi qu'à l'article 487.055 du Code criminel sont essentiellement les mêmes. Nous nous sommes fondés sur ces dispositions et sur la façon dont elles ont été interprétées par les tribunaux. La Cour a

the offender. It is an administrative consequence of the conviction. In other words, there is an objective stated in the bill to protect society against future sex offences.

The methodology used puts a registry of known sex offenders and a current address database in the hands of police when they are investigating a sex offence.

As such, and I do not mean to be disrespectful of the senator's view on this, it is not intended as a punitive impact as a result of sentencing. It is not a retributive impact. We are not trying to punish the offender. That is not the intent. There may be an impact on the offender, but it is justifiable in terms of the Charter in the sense that we are trying to protect all Canadians and to do so in a minimally intrusive manner. We are putting in very important safeguards, both procedurally, in terms of who can access the register, and also in what you can do with that information. It is not publicly available. Police have expressed concern about some of these restrictions placed on them. However, it was fundamental to the scheme in the context of the Charter that these restrictions be placed on access to the registry to prevent its use for other purposes than that which was intended. It is solely for the investigation of future offences.

This is a viable scheme and is not intended as punishment or as part of the sentence. Due process is an important aspect. Our opinion was based on the scheme in the DNA Identification Act, which the court indicated was viable under the Charter.

**Senator Joyal:** Could you cite the DNA case? When the minister attends, perhaps we will review it.

**Mr. Hoover:** There have been many cases.

**Senator Joyal:** If you would provide a list of those cases, we could see how the court has developed its approach to this.

**The Chairman:** Mr. Hoover, would you be kind enough to supply that to the clerk, who will distribute it to the senators.

**Senator Joyal:** It is difficult for any common person not to see that as in fact an impediment to freedom of movement. The Charter provides that we have the right of mobility in Canada, and that right of mobility is protected by the privacy of people. I have the right to move wherever I want. I can establish myself in Nova Scotia, Saskatchewan, Ontario, wherever, and I do not need to report to the police where I am going. This is a very fundamental element of freedom.

I understand your approach. You have tried to make it Charter-proof. I am trying to follow your reasoning, and I will certainly look into the court's reason for maintaining the DNA provisions. However, it seems to me that here we have something else. I do not doubt the purpose. I agree that it is for the purpose

jugé que, même si elles touchaient la vie privée des délinquants, les ordonnances relatives aux empreintes génétiques étaient conformes à la Charte. Elles constituent une conséquence administrative de la condamnation. En d'autres termes, c'est l'objet du projet de loi, soit de protéger la société contre des délits sexuels futurs, qui prime.

Selon cette méthode, la police pourra disposer d'un registre de délinquants sexuels connus et de leur adresse pour enquêter sur les crimes sexuels.

Sauf tout le respect que je dois aux sénateurs à ce sujet, cela n'est pas censé servir de châtement ou de rétribution. Nous ne voulons pas ainsi punir le délinquant. Ce n'est pas là l'intention du législateur. Oui, le délinquant est touché, mais c'est justifiable aux termes de la Charte puisque cela vise à protéger tous les Canadiens car c'est une atteinte minime aux droits du délinquant. Nous avons prévu des mesures de protection importantes, autant au chapitre de la procédure qu'en ce qui a trait à ceux qui auront accès aux registres et à ce qu'ils pourront faire de ces informations. Le public n'aura pas accès au registre. D'ailleurs, la police s'est dite mécontente de certaines des restrictions qui lui sont imposées. Toutefois, pour que ce régime soit conforme à la Charte, il était essentiel de limiter l'accès au registre pour que son contenu ne serve pas à des fins autres que celles prévues à l'origine, soit enquêter sur les infractions sexuelles à venir.

Ces dispositions sont conformes à la Charte et ne visent pas à punir les délinquants et ne font pas partie de la peine. L'application régulière de la loi est un aspect important. Nous nous sommes fondés sur les dispositions de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques qui a été jugée conforme à la Charte par la Cour.

**Le sénateur Joyal:** Pourriez-vous nous dire dans quelle cause? Nous voudrions peut-être en parler avec le ministre lors de sa comparution.

**M. Hoover:** Les dispositions sur les empreintes génétiques ont été invoquées dans plusieurs causes.

**Le sénateur Joyal:** Si vous vouliez bien nous en donner la liste, nous pourrions alors voir comment la Cour a formé son opinion sur le sujet.

**Le président:** Monsieur Hoover, si vous aviez l'amabilité de remettre cette liste à la greffière, elle pourrait la distribuer à tous les sénateurs.

**Le sénateur Joyal:** Pour le commun des mortels, il est difficile de ne pas considérer cela comme une atteinte à la liberté de mouvement. La Charte nous confère le droit de nous déplacer librement dans tout le pays, et ce droit est protégé par le droit à la vie privée. J'ai le droit d'aller où je veux. Je peux m'établir en Nouvelle-Écosse, en Saskatchewan, en Ontario ou ailleurs et je n'ai pas à signaler à la police où je vais. C'est un élément fondamental de notre liberté.

Je comprends votre approche. Vous voulez rendre cette mesure législative conforme à la Charte. Je tente de suivre votre logique et soyez certain que je lirai l'arrêt où la cour explique les raisons qui l'ont amenée à juger constitutionnelles les dispositions sur les empreintes génétiques. Toutefois, en l'occurrence, il s'agit d'autre



of protecting the public, of serving law and order and preventing pathological criminals from roaming free. You can cite all the horror stories you want on this, and people react immediately. However, we have to ensure that what we are doing in terms of the fundamental rights that are at stake is proportionate to the objectives. That is the first element of the *Oakes* test — the least intrusive, best-adapted means, and that the means taken serve the purpose for which they were intended.

I am trying to use the *Oakes* test on this system, and I am asking myself, “What is the fundamental difference between DNA and this?” I would like to review the reasoning of the court in those decisions, because I am not sure that once you have been under sentence you are immediately presumed to be somebody that the justice system wants to keep an eye on; and not only that, from then on, you will have to report all the time. As much as I agree with the objective of tracing back the habitual criminal and the pathological cases, there is a limit to what you can do with the system to protect the individual.

The sex registry is essentially founded on the presumption that the person will become a future suspect. That is the idea. Prove to me that all the sex offenders always repeat their offences. I am trying to understand the mechanics behind the sex registry. If we adopt a registry for all criminals, we should have a registry on everything. Some people who rob, for instance, might be robbing all the time, so we should have a registry for robbers because it will help to know who are the robbers in a neighbourhood. I want to understand the principal motivation that would withstand the test of reversing the presumption.

I am not questioning your approach. I agree with that. You make your best effort, and I commend you for that, but there is an element on that aspect that is not yet clear to me.

You mentioned that there is currently a court challenge in Ontario. Would it be possible to have the details of that case? You can provide it to the clerk.

**Ms. Campbell:** We could give you a summary of the arguments that were presented in the case. Judgment has not been issued yet. If it would be helpful, we could also provide two judgments from the United States Supreme Court. They looked at the issue of whether this is punishment or just an administrative consequence.

**The Chairman:** The Supreme Court of the United States has found that damage to reputation does not constitute infringement of liberty. Is that the kind of reasoning that you will present to us in the DNA cases?

**Mr. Hoover:** No, not at all. There is an extreme distinction between this registry and the American registries.

**The Chairman:** Not that we want to slavishly follow the United States.

**Mr. Hoover:** We are not in that ballpark. In the Alaskan case, they have a strong provision regarding double jeopardy, which we have in our section 11 of the Charter. The basis of that case was

chose. Je ne remets pas en question le but. Il est clair que le but est de protéger le public, de faire respecter la loi et l’ordre et d’empêcher des criminels endurcis d’aller et venir en toute liberté. Il suffit de raconter une ou deux histoires d’horreur à ce sujet pour que les gens réagissent. Cependant, nous devons nous assurer que, s’il y a atteinte aux droits fondamentaux, cette atteinte est proportionnelle à l’objectif. C’est là le premier élément des critères de l’arrêt *Oakes* — le moyen choisi doit être de nature à porter le moins possible atteinte aux droits en question et être soigneusement conçu pour atteindre l’objectif visé.

Je tente d’appliquer ces critères de l’arrêt *Oakes* au projet de loi en me demandant: «Quelle différence fondamentale y a-t-il entre l’identification par les empreintes génétiques et ceci?» J’aimerais voir le raisonnement de la cour dans ces causes, car je ne suis pas certain qu’une fois que vous avez reçu votre peine, il est immédiatement présumé que le système de justice devra garder un oeil sur vous et que, dorénavant, vous devrez faire connaître vos allers et venues. Je juge louable l’idée de suivre les criminels récidivistes et endurcis, mais il y a des limites à ce qu’on peut faire par le biais du système de justice pénale pour protéger les gens.

Le registre des délinquants sexuels se fonde essentiellement sur la présomption selon laquelle tout délinquant sexuel sera dorénavant suspect. C’est l’idée de base. Prouvez-moi que tous les délinquants sexuels récidiveront. Je tente de comprendre ce qui sous-tend ce registre. Si nous créons un registre pour ces criminels, il en faudrait un pour tout les contrevenants. Certains cambrioleurs, par exemple, récidivent; il nous faudrait donc un registre des cambrioleurs qui nous aiderait à déterminer qui sont les cambrioleurs qui vivent dans un quartier particulier. Je tente de comprendre ce qui pourrait justifier cette inversion de la présomption.

Je ne remets pas en question votre approche, au contraire. Vous avez fait de votre mieux, et je vous en félicite, mais il y a encore un élément que je ne comprends pas.

Vous avez aussi fait mention d’une contestation judiciaire actuellement en cours en Ontario. Pouvons-nous avoir des détails sur cette affaire? Vous pouvez les remettre à la greffière.

**Mme Campbell:** Nous pouvons vous donner un résumé des arguments qui ont été présentés dans cette cause. Le jugement n’a pas encore été rendu. Si cela vous est utile, nous pouvons aussi vous remettre deux jugements de la Cour suprême des États-Unis qui traitent de la question de savoir s’il s’agit d’une peine ou d’une conséquence administrative.

**Le président:** La Cour suprême des États-Unis a jugé que les torts à la réputation ne constituent pas une atteinte à la liberté. Est-ce là le genre d’argument que vous avancerez dans ces causes sur les empreintes génétiques?

**M. Hoover:** Non, pas du tout. Ce registre-ci est tout à fait différent des registres américains.

**Le président:** Ce n’est pas que nous voulons suivre aveuglément les États-Unis.

**M. Hoover:** Notre registre est complètement différent. Dans le cas de l’Alaska, il y a une disposition très importante sur la double incrimination, ce qui est déjà prévu par l’article 11 de notre

the punitive impact of a retroactive application and putting the person's face on the Internet. We do not do that. We studied all the registries around the world, looking at how they operate, their effectiveness and the rights issues, and we are confident that this registry does two things that most registries do not do. We provide a truly useful tool, restricted to the investigation of sex offences. Our registry is not designed to in any way promote an impact on the offender, as in the scarlet letter type of registries in the United States. We do not do that with this scheme. We took great pains to resist many jurisdictions' efforts to bring that type of regime into statute. The minister may speak to the policy reasons, but I can say from Justice Canada's perspective that this was a Charter of Rights issue, and we were not going to go that way.

**The Chairman:** In the Alaskan case, we are talking about individuals who had committed crimes a long time ago, in some cases, 20 years ago or more. Also, the registry went beyond posting their pictures to include very onerous reporting schedules. Is that correct?

**Mr. Hoover:** The reporting schedules were brought up in the factums as being part of the punitive impact. As I recall, the impact on offenders who brought the application in Alaska was such that their ability to gain employment was fettered by the fact that this information was out there, and that was the primary basis for their argument of punitive impact.

While the Ninth District Court found that there was a punitive impact, the United States Supreme Court overturned that ruling and found there was no punitive impact and therefore there could be no reliance on the double jeopardy. It also said *in obiter* that nonetheless, it welcomed further challenges to all registries in the States to ensure that how far you can go was clear.

In our particular instance, we were careful to resist any attempts by certain interests or stakeholders to turn the registry into a scarlet letter campaign. That was not on the table from the very beginning.

**Senator Joyal:** On the same issue, you said, and I tried to catch every word, that it is essentially for the purpose of investigation. In other words, the police cannot receive a phone call from somebody somewhere, let us take the worst scenario, a day care centre for kids, saying, "We want to hire Mr. or Mrs. X. Can you check if he or she is on the sex registry?"

**Mr. Hoover:** Absolutely not. That would be an offence.

**Mr. Yumansky:** A method of obtaining that information currently exists in a national screening system. Employment checks are available for this very purpose.

**Senator Joyal:** The other question I have is in relation to the Quebec government. Did the Attorney General of Quebec express his interest in and support for that?

**Mr. Hoover:** In the case of Quebec, there was a change in government while we were engaged in the FPT consultations, both before and after this bill was tabled. The initial Quebec government certainly indicated their full support of the bill as tabled on December 11, 2002. The subsequent government

Charte. Dans cette affaire, on remettait en cause l'effet punitif de l'application rétroactive et le fait d'afficher la photo des délinquants sur Internet, ce que nous ne ferons pas. Nous avons étudié tous les registres qui existent dans le monde, leur fonctionnement, leur efficacité et toutes les questions relatives aux droits individuels, et nous sommes convaincus que ce registre-ci permet deux choses que la plupart des autres registres ne font pas. Il constitue un outil véritablement utile qui se limite aux enquêtes sur les délits sexuels. Notre registre n'a pas été conçu de façon à stigmatiser les délinquants comme bien des registres américains. Nous avons fait l'impossible pour contrer les efforts de bien des provinces qui souhaitaient un régime de ce genre. La ministre vous expliquera ces raisons politiques de procéder ainsi, mais je peux vous dire que Justice Canada a refusé d'adopter cette approche car elle la jugeait contraire à la Charte des droits.

**Le président:** En Alaska, il s'agissait de gens qui avaient commis des crimes il y a très longtemps, dans certains cas, il y a plus de 20 ans. De plus, on ne se contentait pas d'afficher les photos; on imposait aussi des visites de contrôle très fréquentes, n'est-ce pas?

**M. Hoover:** Oui, et on a d'ailleurs fait valoir que cela avait un effet punitif supplémentaire. Si ma mémoire est bonne, les délinquants qui ont entamé la procédure en Alaska ont maintenu que le fait que ces informations sur leur compte étaient publiques les empêchait de trouver un emploi et constituait à ce titre une peine supplémentaire.

La Cour du neuvième district a jugé que cette mesure avait un effet punitif, mais la Cour suprême des États-Unis a invalidé cette décision et déclaré qu'on ne pouvait donc pas prétendre qu'il y avait double incrimination. Elle a aussi dit, à titre de remarque incidente, qu'elle souhaitait que tous les registres soient contestés afin que les États sachent clairement jusqu'où ils peuvent aller.

Dans le cas qui nous occupe, nous nous sommes opposés à toutes les mesures qui auraient entraîné la stigmatisation des délinquants, comme certains le préconisaient. Dès le départ, c'était exclu.

**Le sénateur Joyal:** Dans le même ordre d'idées, je crois vous avoir entendu dire que ce registre vise essentiellement à faciliter les enquêtes. Autrement dit, pour prendre le pire des scénarios, demandez à la police de vérifier si M. ou Mme X, qui postule un emploi dans une garderie, figure au registre des délinquants sexuels.

**M. Hoover:** Absolument pas. Ce serait illégal.

**M. Yumansky:** On peut déjà obtenir ce genre de renseignements grâce au système national de vérification judiciaire à des fins d'emploi.

**Le sénateur Joyal:** J'ai une question à vous poser sur le Québec. Le procureur général du Québec s'est-il dit intéressé par ce registre et prêt à l'appuyer?

**M. Hoover:** Il y a eu changement de gouvernement au Québec pendant nos consultations auprès des provinces et territoires, lesquelles ont été menées avant et après le dépôt du projet de loi. Le gouvernement précédent a exprimé son appui sans réserve pour le projet de loi qui a été déposé le 11 décembre 2002. Le



pronounced on this proposed legislation as amended in October 2003. Both the Attorney General and the Minister of Public Safety did indicate full support, not only for the bill as tabled, but also for Parliament to proceed as soon as possible in order to get this up and running. That was their position.

**Senator Beaudoin:** I have one point. I cannot understand why it is not a violation of the Charter if, from the mere fact that in one case you have been found guilty of something, you lose the presumption of innocence for others to come. This is certainly against the Charter.

The presumption of innocence is always there. You may reverse the burden of evidence. In some cases, it has been accepted by the jurisprudence. However, how can you put in a statute that if you are found guilty of a sex crime, you can no longer be presumed innocent? You are presumed guilty. There is something that I do not understand.

**Mr. Hoover:** It is a very good question, because it goes to the heart of what our true intent is. Is our true intent to punish? Is our true intent to make a punitive impact on the offenders for what they did? The answer is no.

We were asked specifically to draft a scheme that allowed police to locate through a registry database those people previously convicted of a sex offence so they can identify suspects in future offences.

That does suggest that there is a correlation between past offence and future activity. It does not mean that you are guilty, but it allows police to consult a registry when a sexual offence has been committed in a specific geographical area. If there are five offenders living within a block of the offence, they can immediately go to those people. The police can eliminate those people as suspects so that they are no longer under a cloud of suspicion.

I should point out that the presumption of innocence is not at the heart of this scheme. When we go to court, we want to make sure it is the judge who makes the orders. There is no presumption of innocence required in this particular type of scheme. The courts have been clear on that.

We are not asking for a further finding of guilt. There has already been a finding of guilt. As a result of that, there is a consequence. Honourable senators may want to take an in-depth look at *R. v. Budrio* in the Ontario Court of Appeal. It dealt with the ability of the police to bring section 810 applications against an individual who has never been charged with an offence. It is similar, in that if you successfully bring an application before a judge and make a case that a particular individual is at risk of committing an offence of some kind, you can put severe restrictions on the liberty of that individual for up to 12 months. If that individual refuses to abide by that, he can go to prison for up to two years.

gouvernement actuel s'est prononcé sur le projet de loi après qu'il eut été modifié, en octobre 2003. Le procureur général et le ministre de la Sécurité publique appuient tous les deux le projet de loi et souhaitent que le Parlement l'adopte dans les meilleurs délais. C'est la position officielle du gouvernement du Québec.

**Le sénateur Beaudoin:** J'aurais un point à soulever. Je ne comprends pas comment vous pouvez dire que ce n'est pas contraire à la Charte que de pendre sa présomption d'innocence pour les crimes à venir simplement parce qu'on a été reconnu coupable d'une infraction. À mes yeux, c'est une violation de la Charte.

La présomption d'innocence existe toujours. Vous pouvez inverser le fardeau de la preuve. La jurisprudence nous dit que c'est accepté dans certains cas. Mais comment pouvez-vous, dans une loi, dire que, parce que vous avez été reconnu coupable d'un délit sexuel, vous ne pouvez plus être présumé innocent, que vous serez dorénavant présumé coupable? Je ne comprends pas cela.

**M. Hoover:** C'est une excellente question car elle va au coeur même de notre véritable intention. Notre véritable intention est-elle de punir? Notre véritable intention est-elle de punir le contrevenant de ce qu'il a fait? La réponse est non.

On nous a demandé de concevoir un système qui permettrait à la police de trouver, dans une base de données, ceux qui ont été condamnés pour un crime de nature sexuelle dans le passé et qui pourraient être considérés suspects à l'avenir.

Cela ne signifie pas qu'il y a corrélation entre les infractions passées et les agissements futurs. Cela ne signifie pas que vous êtes présumé coupable. Plutôt, en consultant le registre, la police peut savoir qui, dans une zone géographique bien précise, a déjà commis un délit sexuel. Si cinq délinquants sexuels habitent à une rue du lieu du crime, la police ira les interroger immédiatement afin de pouvoir les éliminer de sa liste de suspects.

Je dois préciser de la présomption d'innocence n'est pas l'élément essentiel de ce projet. Lorsque nous allons devant les tribunaux, nous tenons à ce que ce soit le juge qui rende des ordonnances. Les tribunaux se sont clairement prononcés là-dessus.

Nous ne demandons pas qu'un autre verdict de culpabilité vienne s'ajouter au premier déjà rendu. Cela a donc des conséquences. À cet égard, les honorables sénateurs voudront peut-être examiner attentivement l'affaire *R. c. Budrio* devant la Cour d'appel de l'Ontario. Elle traitait de la possibilité pour la police de présenter une demande aux termes de l'article 810 contre une personne n'ayant jamais fait l'objet d'une accusation. Cela ressemble au cas où, par ordonnance de la Cour, on peut imposer de strictes privations de liberté à quelqu'un pendant 12 mois au maximum, pourvu qu'elle en ait fait la demande devant un juge et que l'on ait réussi à prouver que la personne visée risque de commettre telle infraction. Si elle refuse de respecter l'ordonnance, cette personne est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans.

*Budrio* said, given that that scheme was designed to protect individuals from future offences, given it was done in a minimally obtrusive manner and given that there was due process with Charter elements built into the scheme, it was Charter viable, even though there was no finding of guilt. In this case, it is not a burden issue. It was the issue of whether there was a conviction.

The courts determined that you do not need a conviction in order to protect Canadians as long as we respect the Charter in doing so. In other words, we can proceed in a manner proportional to our objective with the least obtrusive methodology available.

These were the paramount considerations for Justice Canada in the design of the sex offender registry. Provinces wanted us to go much further.

The danger with sex offender registries is that it is eminently politically feasible to sell the idea to your constituents that you can go a lot further than this. If you read the papers, you will find that there is much pressure on politicians to go much further. The politics of fear invade this debate to the point where it is very difficult to resist.

The concern would be that if we do not have this opportunity to put into place a Charter-viable scheme, we might find that a nonviable scheme comes forward. Arguments might be made to invoke section 33 of the Charter. In other words, do not worry about the Charter. That has been considered.

From the perspective of this committee, that would be a much greater danger than what we are looking at here. We have done our absolute best to ensure that the purpose of the scheme sticks to investigation of future sex offences and respects the rights of offenders.

After five years, an offender can come forward and say to a judge that he should not be on this registry any more. Ours is the only scheme in the world that provides for that safeguard.

**Senator Beaudoin:** Which clause provides for that after five years?

**Mr. Hoover:** That is 490.015

**Senator Beaudoin:** The individual may take the lead?

**Mr. Hoover:** It is called a "termination order" under 490.015. Depending upon the type and number of offences for which you were convicted, you will have either a 5-, 10-year or lifetime order. Termination can be brought after 5, 10 and 20 years.

Even if you have a lifetime order against you because you have more than one sex offence conviction, which puts you at the highest risk for future offences, you can still come forward after 20 years and make an application to a judge. You can provide evidence, and the judge can in fact order that you be removed from the registry.

*Budrio* a dit, étant donné que la mesure cherche à protéger les gens de crimes éventuels, qu'elle a été mise en oeuvre de la manière la moins importune possible et qu'elle respectait l'application régulière de la loi et se fondait sur certains éléments de la Charte, qu'elle était conforme à cette dernière, malgré l'absence d'une déclaration de culpabilité. Dans le présent cas, ce n'est pas une question de fardeau. Il s'agissait de savoir s'il y avait une déclaration de culpabilité.

Les tribunaux ont jugé que la protection des Canadiens peut se passer d'une déclaration de culpabilité, pourvu que la Charte soit respectée. Autrement dit, il nous est loisible d'aller de l'avant d'une manière adaptée à notre objectif et qui soit la moins importune possible.

Ce sont ces considérations primordiales dont Justice Canada a tenu compte lorsqu'on a conçu le registre des délinquants sexuels. Les provinces voulaient que nous allions beaucoup plus loin.

Cependant, le danger avec les registres de délinquants sexuels, c'est que sur le plan politique, il y a toujours moyen de faire croire aux électeurs qu'on peut aller beaucoup plus loin. Si vous lisez les journaux, vous verrez qu'on exerce beaucoup de pression sur les politiques pour qu'ils aillent beaucoup plus loin. La politique de la peur domine à tel point le débat qu'il est très difficile de résister.

Toutefois, si on ne réussit pas à mettre en oeuvre un projet conforme à la Charte, il se peut que celui avec lequel on se retrouve soit contesté, par exemple en vertu de l'article 33 de la Charte, et jugé non conforme. Autrement dit, ne vous inquiétez pas au sujet de la Charte, on y a pensé.

Du point de vue du comité, ce serait un danger bien plus grand que ce sur quoi nous nous penchons ici. Nous avons scrupuleusement veillé à ce que l'objet de cette mesure s'en tienne aux enquêtes relatives à des infractions sexuelles éventuelles et respecte les droits des contrevenants.

Après cinq ans, l'auteur d'une infraction sexuelle peut demander à un juge rayer son nom du registre. Notre registre est le seul à comporter une telle mesure de protection.

**Le sénateur Beaudoin:** Quel est l'article qui permet cela après cinq ans?

**M. Hoover:** C'est le 490.015.

**Le sénateur Beaudoin:** Le délinquant peut prendre une initiative en ce sens?

**M. Hoover:** On appelle cela une «demande de révocation», qui figure à l'article 490.015. Selon la nature et le nombre d'infractions sexuelles pour lesquelles vous avez été reconnu coupable, vous serez sous le coup d'une ordonnance de cinq ans, de dix ans ou à perpétuité. La révocation peut intervenir après cinq, dix et vingt ans.

Même dans le cas où une ordonnance à perpétuité a été rendue contre vous en raison du nombre d'infractions pour lesquelles vous avez été reconnu coupable et qui fait de vous un risque plus élevé de récidive, après vingt ans, vous pouvez quand même faire une demande de révocation devant un juge. Vous pouvez soumettre des preuves en votre faveur et il peut ordonner que votre nom soit effacé du registre.



**The Chairman:** I have one quick question following on from Senator Beaudoin's. The Ontario registry has been in place now for approximately three years. How successful has it been?

**Mr. Hoover:** The key to that question is how you determine success. Most regimes provide an answer by noting the compliance rate. The Ontario registry has, officially, about a 90 per cent compliance rate. In other words, 90 per cent of offenders required to register actually do so on a regular basis under the terms of the act.

**The Chairman:** How successful has it been as an investigative tool?

**Mr. Hoover:** There is not much empirical data out there. However, looking at all the research that has been done, there is no doubt that from the police community perspective this is a useful tool. There is a downside, in that it takes a certain amount of resources to administer, follow up, et cetera.

Depending on the design of the registry, the cost can outweigh any benefits. We were very careful to be cognizant of that particular problem. We have tried to limit what you can use the registry for. That limits how broadly the police can act.

I would also point senators to the United Kingdom study on their Web site. There were a couple of studies in 2000 and 2001 that tried to take a hard look at how successful the U.K. registry that was established in 1997 has been. There is not a lot of empirical proof as to success, but the anecdotal proof from police officers on sex investigations and follow-ups shows that they implicitly concur that this is a positive tool. It allows for closer monitoring, better investigation.

They think this is useful as part of the bundle of tools available for sex offender management and risk management in the U.K.

**Senator Andreychuk:** I want to underscore the last point. I think that their reports indicate that it is one good tool, but not the only tool. We should not be selling this as the only tool that will solve the problem.

**Mr. Yumansky:** Mr. Hoover mentioned that resources should be available to provide the support services and follow-up for the highest-risk group of sex offenders. That is where you get the level of success with which you could be somewhat satisfied.

**Senator Cools:** I must tell the chairman that some of my alarms are beginning to ring. I hope we will give this bill the consideration it deserves.

My first question is a repeat of Senator Joyal's question. Could we learn more about the basis for determining why sex offenders are to be included in the registry? Anyone who has worked in the system knows that you could just as easily identify granny assaults, or B and Es or bank robberies. Let us say for the sake of argument that you are limiting it to crimes against a person. Why

**Le président:** J'ai une brève question à poser sur la lancée de celle du sénateur Beaudoin. Le registre de l'Ontario existe maintenant depuis près de trois ans. A-t-il obtenu quelque succès?

**M. Hoover:** L'essentiel ici est de s'entendre sur ce qu'on entend par succès. La plupart des régimes mesurent leur réussite en fonction du taux de conformité. À cet égard, le taux de conformité du registre de l'Ontario atteint 90 p. 100. Autrement dit, 90 p. 100 des délinquants tenus de s'inscrire le font de façon régulière, conformément à la loi.

**Le président:** Dans quelle mesure le registre est-il aussi une réussite comme outil d'enquête?

**M. Hoover:** Nous ne disposons pas de beaucoup de données empiriques. Toutefois, si l'on tient compte de toutes les recherches effectuées sur le sujet, il ne fait aucun doute que c'est un mécanisme utile aux yeux des corps policiers. Son désavantage est que son administration, le suivi et tout le reste nécessitent certaines ressources.

Selon la forme qu'on donnera au registre, ses coûts risquent de l'emporter sur tous ses avantages. Nous avons donc soigneusement étudié ce problème. Nous nous sommes efforcés de limiter l'usage qu'on peut faire de cet outil. Par le fait même, cela restreint aussi l'étendue des activités policières.

Je tiens aussi à signaler l'étude du Royaume-Uni que les sénateurs trouveront dans leur site Web. Les études effectuées en 2000 et 2001 ont examiné de près les résultats obtenus dans le registre du Royaume-Uni, en place depuis 1997. Il y a plus de données empiriques prouvant qu'il est une réussite, mais si l'on se fie aux témoignages des agents de police au sujet des enquêtes relatives aux crimes sexuels et au suivi, ils reconnaissent implicitement qu'il s'agit d'un mécanisme utile. Il permet un suivi plus étroit et de meilleures enquêtes.

Les policiers du Royaume-Uni estiment donc que c'est un des moyens de gestion utiles à leur portée pour gérer les questions liées aux délinquants sexuels et le risque qui leur est inhérent.

**Le sénateur Andreychuk:** Je tiens à souligner ce dernier point. Leurs rapports précisent qu'il s'agit d'un bon moyen parmi d'autres, mais non de l'unique. Nous ne devrions pas essayer de le faire passer pour le seul à pouvoir résoudre le problème.

**M. Yumansky:** M. Hoover a affirmé qu'il nous faudrait affecter les ressources aux services de soutien et de suivi qui s'occupent des délinquants sexuels à risque très élevé. C'est à ce niveau-là que les succès obtenus peuvent être relativement satisfaisants.

**Le sénateur Cools:** Je dois dire au président que mes sonneries d'alarme commencent à retentir. Nous allons étudier le projet de loi avec tout le sérieux qu'il mérite.

Ma première question reprend celle du sénateur Joyal. Pouvons-nous en apprendre davantage sur les raisons pour lesquelles certaines infractions sexuelles seront visées par le registre? Quiconque a déjà travaillé dans le système sait qu'on peut tout aussi facilement retenir les agressions commises contre les vieilles dames, les introductions par effraction ou les vols de

have sex offenders been identified for inclusion? The answer to that has been hinted at, but I hope that we can clarify this more as we proceed.

You said that Justice Canada was asked to bring forward this proposed legislation. Can you tell me more about the demand for this and where it came from? Was it from the minister?

The next question refers to page 37, clause 23, the amendment to the Criminal Records Act. Could you explain the impact of this clause on the Criminal Records Act? I do not like the inference. Can you explain the intent of the clause? The Criminal Records Act is a peculiar piece of legislation by which pardons are granted for a finite set of offences. For example, there could be no pardon for first-degree murder under the Criminal Records Act. My understanding is that the result of the pardons is to vacate the offences. How are the offences becoming partially "un-vacated"? Would you explain?

**Ms. Campbell:** On your first point, senator, in large part that is a policy question that the minister could answer. Certainly over the past decade, I have been before this committee on a number of occasions in respect of proposed legislation that addressed the problem of sex offenders. Where does the pressure come from? This issue of how best to respond to a crime that has a devastating, particular kind of impact on the victims has been longstanding. A number of measures have been brought forward over the years. I do not think I would characterize it as recent or surprising pressure to continue to refine the tools that are available, because it has been fairly consistent.

Certainly sex offender registries became more popular in the United States during specific time periods. People became more aware of them, which fomented more discussion about them and their utility as one possible tool. A number of provinces became very interested in having registries. There has certainly been some discussion in the House of Commons over the past few years about sex offender registries. Where did the pressure come from? It actually came from many different sources. A consensus developed at the meetings of federal-provincial-territorial ministers of justice that this was a tool that they wanted to pursue. They had many discussions about what form it should take. From my professional perspective, that is where the pressure originated.

In terms of the relationship with the Criminal Records Act, a person can apply for a pardon under that act when the time requirements and other criteria have been met. Under this scheme, if someone on the sex offender registry with an obligation to continue in the registry into the future receives a

banque. Supposons que vous vous limitiez aux crimes contre la personne. Pourquoi dans ce cas retenir les délinquants sexuels? On a bien donné une idée de la réponse, mais j'espère que nous pourrions tirer cela un peu plus au clair au fur et à mesure de notre étude.

Vous avez affirmé qu'on a demandé à Justice Canada de présenter ce projet de loi. Pouvez-vous m'en dire davantage au sujet de cette demande et préciser d'où elle est venue? Est-ce du ministre?

La question suivante se reporte à la page 37 du projet de loi, à l'article 23, à la rubrique Loi sur le casier judiciaire. Pouvez-vous m'expliquer l'incidence de cette disposition sur la Loi sur le casier judiciaire? Je n'aime pas ce qui est sous-entendu ici. Pouvez-vous m'expliquer l'objet de l'article? La Loi sur le casier judiciaire est assez singulière. On accorde la grâce dans un nombre limité d'infractions. Ainsi, par exemple, on ne peut accorder de pardon dans le cas d'un meurtre au premier degré. Je crois savoir aussi que la grâce a pour effet d'annuler les infractions. Comment est-ce que les infractions peuvent devenir partiellement «annulées»? Auriez-vous l'obligeance de m'expliquer cela?

**Mme Campbell:** Pour ce qui est de votre première question, sénateur Cools, je crois qu'elle relève surtout de considérations politiques et que le ministre est le mieux placé pour y répondre. Quoi qu'il en soit, au cours de la dernière décennie, j'ai témoigné à diverses reprises devant votre comité lorsqu'il était saisi de certains projets de loi portant sur le problème des délinquants sexuels. Vous demandez d'où viennent les pressions? Cela fait longtemps que l'on se demande comment réagir au mieux à des crimes dont la nature a des conséquences dévastatrices et à long terme sur les victimes. Certaines mesures ont déjà été prises au fil des ans. Je ne dirais donc pas que les pressions exercées pour qu'on peaufine encore davantage les outils à notre disposition, se sont manifestées seulement récemment ou de façon surprenante, car elles nous ont accompagnés de façon assez constante.

Bien sûr, les registres de délinquants sexuels étaient plus populaires aux États-Unis à certaines époques. Les gens en entendaient parler, ce qui encourageait davantage les discussions à propos de ces registres et la possibilité de les utiliser comme outils. Un certain nombre de provinces se sont intéressées à la création de ces registres. Au cours des dernières années, il y a certainement eu des débats à la Chambre des communes à propos des registres de délinquants sexuels. Quelle était la source de ces pressions? En fait, il y avait plusieurs. Lors des réunions des ministres fédéraux-provinciaux-territoriaux de la Justice, un consensus s'est établi et les ministres ont dit que c'était un outil qu'ils voulaient. De nombreuses discussions ont eu lieu sur la forme que cet outil devrait prendre. De mon point de vue professionnel, il s'agit là de l'origine de ces pressions.

En ce qui a trait au lien avec la Loi sur le casier judiciaire, un individu peut demander un pardon en vertu de cette loi quand les critères de temps et d'autres critères ont été satisfaits. En vertu de ce système, si un individu dont le nom figure au registre des délinquants sexuels et doit y rester reçoit un pardon en vertu de la



pardon under the Criminal Records Act, it is one basis on which they can appeal to the court to be relieved of the registration requirement.

**Mr. Yumansky:** I might add that the *Stephenson* inquest that took place in the late 1980s did recommend the creation of a national sex offender registry.

**Senator Cools:** Perhaps, Chairman, our researcher could bring forward some of that information. I remember how troublesome that inquiry was.

**Senator Bryden:** I will be brief. One of the witnesses used the term “what this allows the police to do.” As a former deputy attorney general and solicitor general, I think that is a considerable question that raises a very considerable fear.

As you know, in many instances, it is not just at the pool of sex offenders that you look first when a crime has been committed. Police also look at people who have committed other crimes, who have done time, who live in the city or who have a certain reputation. There used to be a blanket warrant that allowed police to search for illegal liquor and bootleggers. That blanket warrant was used to gain access to all kinds of information that had nothing to do with illegal liquor. It was used to determine where stolen goods were stored, who was trafficking in drugs, and ultimately, at least in our province, that kind of warrant was taken away, and in all provinces, I believe.

That is a concern and the reason there is so much caution in this committee to ensure that we do not arm the people who protect all of us with a power that almost begs to be abused. I would be willing to bet that if we were to have the police association provide evidence in respect of this, they would probably want to have a more far-reaching power. When they appeared before us on the DNA database, they were adamant that people should supply DNA information for the database not upon conviction but upon charge, and even upon arrest. They do that in Britain. It is a delicate balance.

From the point of view of the police, the registry in Ontario has been very helpful. Do we have any way of tracking the possible abuse of that registry? Have there been complaints?

**Mr. Hoover:** Interestingly enough, the Ontario registry, the design of their statute, is quite open in terms of its ability to constrain police access. As I understand it, the Ontario act says that you may use or access the registry for the administration of police purposes. It is very broad.

We did not follow that route. Under 16(2)(a), it is for police investigation of a specific sex offence. Further, we provide that if you knowingly contravene that purpose, you can be charged with a federal offence. It will be a federal prosecutor laying the

Loi sur le casier judiciaire, cet individu peut se servir de ce pardon pour faire appel au tribunal pour ne plus être tenu de s'enregistrer.

**M. Yumansky:** J'ajouterais que l'enquête *Stephenson*, qui a eu lieu à la fin des années 80, a recommandé la création d'un registre national de délinquants sexuels.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, peut-être notre attaché de recherche pourrait nous procurer ces renseignements. Je me rappelle à quel point cette enquête a été problématique.

**Le sénateur Bryden:** Je serai bref. Un de nos témoins a dit «Ce que cela permet à la police de faire.» En tant qu'ancien sous-procureur général et solliciteur général, je crois qu'il s'agit d'une question très importante qui soulève des contraintes très importantes.

Comme vous le savez, dans bien des cas, on ne regarde pas seulement l'ensemble des délinquants sexuels lorsqu'un crime a été commis. La police tient compte de gens qui ont commis d'autres crimes, qui ont purgé des peines d'emprisonnement, qui habitent dans la ville, ou qui ont une certaine réputation. Auparavant, il y avait un mandat général de perquisition qui permettait à la police de chercher l'alcool illicite et les trafiquants d'alcool. On s'est servi de ce mandat général pour trouver toutes sortes de renseignements qui n'avaient rien à voir avec l'alcool illicite. On s'en servait pour trouver les lieux où était cachée de la marchandise volée, pour trouver qui était impliqué dans le trafic des stupéfiants et, en bout de ligne, dans notre province au moins, ce genre de mandat a été éliminé, et dans toutes les provinces, à ce que je sache.

C'est une préoccupation. La raison pour laquelle ce comité fait si attention, c'est que nous voulons nous assurer que nous ne donnons pas aux gens qui nous protègent un pouvoir qui mène à l'abus. Je serais prêt à gager que si l'association des policiers venait témoigner à ce sujet, elle voudrait probablement avoir des pouvoirs très étendus. Lorsqu'elle a comparu devant nous au sujet de la base de données génétiques, elle a déclaré que les gens devraient fournir des renseignements génétiques pour la base de données pas une fois déclarés coupables, mais plutôt une fois accusés, et même au moment de l'arrestation. C'est comme ça qu'ils font en Grande-Bretagne. Il s'agit d'un équilibre très délicat.

Du point de vue de la police, le registre en Ontario a été très utile. Y a-t-il moyen d'identifier des abus éventuels de ce registre? Y a-t-il eu des plaintes?

**M. Hoover:** Il est intéressant de noter que le registre de l'Ontario, la loi qui l'a créé, est très ouvert dans sa capacité de limiter l'accès de la police. D'après ce que j'ai compris, la Loi de l'Ontario dit que le registre peut être utilisé pour des fins d'administration policière. C'est très large.

Nous n'avons pas suivi ce chemin. En vertu de l'alinéa 16(2)a), c'est pour une enquête policière pour une infraction sexuelle précise. De plus, selon cette disposition, si vous contrevenez à cette disposition sciemment, vous pouvez être accusé d'une

information and the charges in most cases. That is how we deal with that.

The only known instance of what may be termed an “abuse” of which I am aware was in the recent abduction of a young girl. The Toronto police commissioner suggested that there was x number of registered sex offenders living in a three-block area. He said that he had consulted the sex offender registry.

In my opinion, that would be not be within our objectives. In fact, I would suggest that under our bill that would be illegal use and access. If he were to have accessed our registry in such a case, he could be liable. The police do not like this, but we designed it this way in order to retain the viability and stay within the primary purpose of investigation of sexual offences.

**Mr. Yumansky:** That is precisely why we have clause 16(3), on limited data matching. That limits it to the investigation of a crime of a sexual nature.

**Ms. Campbell:** We have heard, and you may well hear, calls to further lower the test that has already been lowered from “reasonable grounds to believe” a sex crime has been committed to “reasonable grounds to suspect.” I am not sure how much lower you can go and still have a constitutionally valid test.

We were very aware that it would not be appropriate, if someone were stopped for an alleged traffic violation, to allow police officers to check the sex offender registry for something that has no apparent connection to the matter under investigation.

Protections have been put around police ability to access the registry in a way that will still allow them to do their job when circumstances demand that some immediate action be taken. It is a careful balance.

**Senator Bryden:** It is important that that balance be there. We will look at whether you struck it adequately. There is no question that if you create the registry, you will not prevent some people who have power from abusing it.

**Senator Buchanan:** The use of the database is limited under this bill. As I understand it, and maybe I am wrong, in jurisdictions such as Britain or many of the states, these data banks are almost public information, are they not?

**Ms. Campbell:** It depends on to which database you are referring. You want to be able to access the information for “consistent use” — that is the normal technical phrase. There is a danger of being able to match the data in a sex offender registry with welfare rolls. That was problematic for many people.

infraction fédérale. Dans la plupart des cas, ce sera un procureur fédéral qui déposera la dénonciation et les accusations. Voilà notre façon de procéder.

Le seul incident que je connaisse et qu'on pourrait désigner d'«abus» est l'enlèvement récent d'une jeune fille. Le commissaire de police de Toronto avait laissé entendre qu'un certain nombre de délinquants sexuels inscrits vivaient dans un périmètre de trois pâtés de maisons. Il affirmait avoir consulté le registre des délinquants sexuels.

À mon avis, le registre ne devrait pas servir à cette fin. En fait, j'irais même jusqu'à dire que ce genre de recherche constituerait un accès et une utilisation illégale du registre. S'il avait effectué une telle recherche auprès de notre registre, il aurait pu s'exposer à des poursuites. La police n'aime pas ce système, mais nous l'avons conçu ainsi afin d'en préserver la viabilité et d'en faire notamment un outil de recherche servant à enquêter sur les infractions sexuelles.

**M. Yumansky:** C'est précisément pour cette raison que nous avons inclus le paragraphe 16(3), qui porte sur la comparaison interdite. Cela limite les recherches aux crimes de nature sexuelle.

**Mme Campbell:** Nous avons entendu dire, et vous l'entendrez peut-être, qu'il faut de nouveau affaiblir le critère qui était: «motifs raisonnables de croire» qu'un délit sexuel a été perpétré et de dire dorénavant «motifs raisonnables de soupçonner.» On s'approche dangereusement de la limite constitutionnelle.

Nous savions fort bien qu'il serait inapproprié pour un policier d'arrêter un conducteur pour une présumée infraction au code de la route et d'en profiter pour enquêter sur ses antécédents sexuels, ce qui n'a rien à voir avec l'infraction au code de la route.

Nous avons imposé des limites à l'usage que pourraient faire les policiers du registre, tout en leur permettant d'y accéder immédiatement si les circonstances l'exigent. C'est un équilibre délicat.

**Le sénateur Bryden:** Il est important d'avoir cet équilibre. Nous allons étudier le projet de loi pour voir si l'équilibre existe bel et bien. Il ne fait aucun doute que si vous créez le registre vous ne pourrez pas empêcher certaines personnes qui ont les pouvoirs voulus d'en abuser.

**Le sénateur Buchanan:** En vertu du projet de loi, on ne pourra s'en servir qu'à des fins précises. D'après ce que je comprends — je me trompe peut-être — en Grande-Bretagne et dans plusieurs États américains, ces banques de données sont quasiment publiques, n'est-ce pas?

**Mme Campbell:** Cela dépend de la banque de données. L'accès à l'information est basé sur le principe de «l'utilisation cohérente» — c'est l'expression juste. Certains seraient tenter de comparer les données contenues dans le registre aux listes d'assistés sociaux. Cela pose problème à beaucoup de gens.



It is hard to compare it to other countries without knowing how their system works or what policy decisions they have made. We have tried to allow for appropriate matching with other databases, such as high-risk, violent offender, but disallow inappropriate matching.

**Senator Buchanan:** Did I hear you mention that some states' registries are on the Internet?

**Ms. Campbell:** Absolutely. There is a sex offender registry in every state now, and you can find many on the Internet. I simply picked one state. I entered my family name and got a list of names, with photographs, addresses and other personal information. Those systems are available as we speak.

**Senator Joyal:** You referred often in your answers to the DNA act. Is there a similar system by which your DNA can be erased from the data bank after a number of years?

**Mr. Hoover:** No, the DNA is retained permanently, even if the offender is pardoned. I am not an expert on that legislation.

**Senator Joyal:** You said they are parallel systems.

**Mr. Hoover:** As you pointed out, it is not quite the same. The intrusion in the DNA act is at the front end. They take a piece of your body tissue. While it has consequences down the road if you commit future offences or they find a historical match, the Charter intrusion is at the front end. It is clearly a violation of privacy, but a justifiable one, given the minimum intrusion and having satisfied the *Oates* case.

In order for this database to function properly, we have to have the offender report his current address and other vital data for police to effectively use it to investigate current sex offences. Based on that, we had to tailor many of the provisions.

We started with the DNA template that we knew was successful, had been upheld and had a fair amount of support among other jurisdictions. We then made sure it was tailored to satisfy the Charter and procedural concerns specific to this type of model.

**Senator Joyal:** The court drew a parallel between fingerprinting and DNA. With fingerprinting, you are giving your identity via the thumb that you put on the paper.

You say that after 5, 10, 20 years you can be released from the obligation. It is difficult not to make the connection with the sentence. It is like being on parole. You are on a kind of parole for a period of time. If you are good, we will forget about you.

It is very difficult to make the distinction that you propose in reading this bill. I will read the decision on the other and see how this issue of the test is important. As my colleague Senator Bryden

Il est difficile de faire des comparaisons avec d'autres pays sans connaître leurs systèmes ou leurs politiques. Nous croyons qu'il est approprié de faire des comparaisons avec d'autres banques de données, telles celles qui contiennent de l'information sur les contrevenants violents à risque élevé, mais pas avec d'autres.

**Le sénateur Buchanan:** Ai-je bien compris que vous avez dit que certains États américains affichent leur registre sur Internet?

**Mme Campbell:** Absolument. Chaque État a son registre aujourd'hui, dont beaucoup sont en ligne. J'ai simplement choisi un État. J'ai tapé mon nom de famille et j'ai obtenu une liste de noms accompagnés de photos, d'adresses et d'autres renseignements personnels. Ces registres sont accessibles au moment où on se parle.

**Le sénateur Joyal:** En réponse à plusieurs questions, vous avez souvent parlé de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques. Existe-t-il un système semblable permettant d'enlever les données génétiques après un certain nombre d'années?

**M. Hoover:** Non, ces renseignements sont retenus à tout jamais, même si le contrevenant reçoit un pardon. Je ne suis pas spécialiste en la matière.

**Le sénateur Joyal:** Vous avez parlé de systèmes parallèles.

**M. Hoover:** Comme vous l'avez indiqué, ce ne sont pas deux systèmes identiques. Il y a d'abord le prélèvement d'un échantillon d'ADN qui est d'emblée une violation de la Charte. On vous prélève du tissu corporel. Cela pourrait avoir des conséquences futures si vous commettez un jour une infraction ou si on jumelle votre échantillon à un autre qui se trouvait déjà dans une banque, mais il reste que c'est d'abord une violation de la Charte. Le prélèvement représente une atteinte à la vie privée, mais une atteinte justifiable, étant donné qu'elle est minime et qu'elle a été permise dans l'affaire *Oates*.

Pour assurer l'utilité de la base de données, le contrevenant doit indiquer son domicile et donner d'autres renseignements essentiels afin que la police puisse se servir de la base pour enquêter sur les délits sexuels. De nombreuses dispositions ont donc dû être adaptées en conséquence.

Notre point de départ était un modèle basé sur l'ADN qui a déjà fait ses preuves, qui a été retenu par les tribunaux et qui a été adopté par plusieurs autres administrations. Ensuite, nous nous sommes assurés que le système était conforme à la Charte et que les procédures qui en découlaient l'étaient aussi.

**Le sénateur Joyal:** Le tribunal a dressé des parallèles entre la prise d'empreintes digitales et les empreintes génétiques. Lorsqu'on prend vos empreintes digitales, vous cédez votre identité lorsque vous appuyez votre pouce sur un bout de papier.

Vous dites qu'après cinq, dix ou vingt ans, vous pouvez être dispensés de l'obligation. Difficile de ne pas faire le lien avec cette phrase. C'est comme si on était en libération conditionnelle. Vous êtes en libération conditionnelle pendant un certain temps. Si on n'a rien à vous reprocher, on vous oublie.

Il est très difficile de faire la distinction que vous dites qui existe en vertu du projet de loi. Je vais lire la décision sur l'autre question afin de voir dans quelle mesure le critère doit être pris en

has mentioned, it is difficult to measure the utility of the registry versus privacy invasion on the basis of the overall objective of the proposed legislation.

As you know, it is the first element of the test. The court has always been very strict in establishing the link between the objective sought and the means used.

You say it is but one tool. It is certainly helpful, but how far does the usefulness compensate for the privacy intrusion? To me, that is the first question that has to be directly answered. You said openly that it is difficult to establish an absolute reliance on the results of a system within our Charter parameters.

I think we will have to revisit this issue, Mr. Chairman.

**The Chairman:** It is quite obvious that all senators see the merit and value in this proposed legislation. Ms. Campbell, you zeroed in on the issue that percolates through the bill. That is the balance between the benefits and the possible encroachments on individual rights.

Therein lies the problem. The problem is not with support for this bill. Everyone believes in the objective of this proposed legislation.

I thank the witnesses for sharing information and being open in your responses.

The committee adjourned.

considération. Comme mon collègue le sénateur Bryden a dit, on doit se demander si l'objectif visé par le projet de loi justifie l'intrusion dans la vie privée et si le registre sera réellement utile.

Comme vous le savez, c'est la première question qu'on doit se poser. Les tribunaux ont toujours essayé de s'assurer que la fin justifie les moyens.

Vous dites que le registre n'est qu'un outil parmi tant d'autres. Certes, il est utile, mais le prix à payer, soit l'intrusion dans la vie privée, n'est-il pas trop élevé? À mon avis, c'est la première question à laquelle il faut répondre. Vous avez dit clairement qu'il est difficile d'établir un système aux résultats fiables et qui soit en conformité avec la Charte.

Monsieur le président, je crois que nous devons réexaminer cette question.

**Le président:** Il est évident que tous les sénateurs croient que ce projet de loi est important. Madame Campbell, vous avez clairement décrit la question qui sous-tend le projet de loi, soit, d'un côté, les avantages d'un tel registre, et, de l'autre côté, la violation potentielle de droits.

Voilà le noeud du problème. Ce n'est pas que les gens n'appuient pas le projet de loi. Nous appuyons tous l'objectif du projet de loi.

J'aimerais remercier les témoins pour leur franchise et pour nous avoir éclairés.

La séance est levée.



Mary Campbell, Acting Director General, Corrections and  
Criminal Justice Directorate.

*in the Department of Justice Canada:*

Doug Hoover, Counsel, Criminal Law Policy Section.

Mary Campbell, directrice générale intérimaire, Affaires  
correctionnelles et de justice pénale.

*Du ministère de la Justice du Canada:*

Doug Hoover, avocat, Section de la politique en matière de droit  
pénal.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### APPEARING

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform.

#### WITNESSES

**Wednesday, February 25, 2004**

*From the Privy Council Office:*

Stéphane Perrault, Privy Council Officer, Senior Counsel, Legislation and House Planning, Counsel;

Stephen Zaluski, Privy Council Officer, Senior Counsel, Legislation and House Planning, Counsel.

*From Elections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel.

**Thursday, February 26, 2004**

*From the Department of Public Safety and Emergency Preparedness:*

Cliff Yumansky, Senior Advisor, Corrections and Criminal Justice Directorate;

*(Continued on previous page)*

#### COMPARAÎT

L'honorable Jacques Saada, c.p., député, leader du gouvernement la Chambre des communes et ministre responsable de la Réforme démocratique.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 25 février 2004**

*Du Bureau du Conseil privé:*

Stéphane Perrault, agent du Conseil privé, avocat principal, Législation et planification parlementaire;

Stephen Zaluski, agent du Conseil privé, avocat principal, Conseiller Législation et planification parlementaire.

*D'Élections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique.

**Le jeudi 26 février 2004**

*Du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile:*

Cliff Yumansky, conseiller principal, Direction générale des affaires correctionnelles et de la justice pénale;

*(Suite à la page précédente)*







Third Session  
Thirty-seventh Parliament, 2004

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chair:*

The Honourable GEORGE J. FUREY

Wednesday, March 10, 2004  
Thursday, March 11, 2004

**Issue No. 3**

**First and second meetings on:**

Bill C-250, An Act to amend the Criminal Code  
(hate propaganda)

**and**

**Second and third meetings on:**

Bill C-16, An Act respecting the registration of  
information relating to sex offenders

**APPEARING:**

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P.,  
Minister of Public Safety and Emergency Preparedness

**WITNESSES:**  
(See back cover)

Troisième session de la  
trente-septième législature, 2004

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président:*

L'honorable GEORGE J. FUREY

Le mercredi 10 mars 2004  
Le jeudi 11 mars 2004

**Fascicule n° 3**

**Première et deuxième réunions concernant:**

Le projet de loi C-250, Loi modifiant le Code criminel  
(propagande haineuse)

**et**

**Deuxième et troisième réunions concernant:**

Le projet de loi C-16, Loi concernant l'enregistrement de  
renseignements sur les délinquants sexuels et modifiant le  
Code criminel et d'autres lois en conséquence

**COMPARAÎT:**

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée,  
ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George J. Furey, *Chair*

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
* Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Rompkey, P.C.)	(or Kinsella)
Baker, P.C.	Nolin
Bryden	Pearson
Buchanan, P.C.	Smith, P.C.
Cools	Tkachuk
Jaffer	

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Mercer (*March 4, 2004*).

The name of the Honourable Senator Tkachuk substituted for that of the Honourable Senator Beaudoin (*March 10, 2004*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George J. Furey

*Vice-président:* L'honorable Gérald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
* Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Rompkey, c.p.)	(ou Kinsella)
Baker, c.p.	Nolin
Bryden	Pearson
Buchanan, c.p.	Smith, c.p.
Cools	Tkachuk
Jaffer	

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer substitué à celui de l'honorable sénateur Mercer (*le 4 mars 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Tkachuk substitué à celui de l'honorable sénateur Beaudoin (*le 10 mars 2004*).



**ORDER OF REFERENCE**

Extract of the *Journals of the Senate*, on Friday, February 20, 2004:

The Honourable Senator Joyal, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Kinsella:

That Bill C-250, An Act to amend the Criminal Code (hate propaganda), be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du vendredi 20 février 2004:

L'honorable sénateur Joyal, c.p. propose, appuyé par l'honorable sénateur Kinsella:

Que le projet de loi C-250, Loi modifiant le Code criminel (propagande haineuse), soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, March 10, 2004

(6)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:10 p.m., in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable George J. Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Bryden, Buchanan, P.C., Cools, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Nolin, Pearson, Smith and Tkachuk (11).

*Other senators present:* The Honourable Senators Lynch-Staunton, St. Germain, P.C. and Stratton (3).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Margaret Young.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Friday, February 20, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-16, An Act respecting the registration of information relating to sex offenders. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

**WITNESSES:**

*From the Canadian Professional Police Association:*

Tony Cannavino, President;

David Griffin, Executive Officer.

Mr. Cannavino made a statement and together, witnesses answered questions.

The Canadian Professional Police Association submitted a brief to the committee.

At 5:25 p.m., the committee proceeded to discuss Bill C-250.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Friday, February 20, 2004, the committee began its consideration of Bill C-250, An Act to amend the Criminal Code (hate propaganda). (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

**WITNESS:**

*From the House of Commons:*

Svend Robinson, M.P. (Burnaby—Douglas).

Mr. Robinson made a statement and answered questions.

At 6:12 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 10 mars 2004

(6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 10, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable George Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Bryden, Buchanan, c.p., Cools, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., Nolin, Pearson, Smith et Tkachuk (11).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Lynch-Staunton, St. Germain, c.p., et Stratton (3).

*Également présente:* De la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 20 février 2004, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-16, Loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS:**

*De L'Association canadienne de la police professionnelle:*

Tony Cannavino, président;

David Griffin, agent exécutif.

M. Cannavino fait une déclaration et les témoins répondent ensemble aux questions.

L'Association canadienne de la police professionnelle présente un mémoire au comité.

À 17 h 25, le comité passe à l'étude du projet de loi C-250.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 20 février 2004, le comité entreprend l'étude du projet de loi C-250, Loi modifiant le Code criminel (propagande haineuse). (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

**TÉMOIN:**

*De la Chambre des communes:*

Svend Robinson, député (Burnaby—Douglas).

M. Robinson fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 h 12, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**



OTTAWA, Thursday, March 11, 2004  
(7)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:50 a.m., in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable George J. Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Nolin, Pearson, Smith and Tkachuk (9).

*Other senators present:* The Honourable Senator St. Germain (1).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Margaret Young and Robin MacKay.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Friday, February 20, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-16, An Act respecting the registration of information relating to sex offenders. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

*APPEARING:*

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Public Safety and Emergency Preparedness.

*WITNESSES:*

*From the Department of Public Safety and Emergency Preparedness:*

Mary Campbell, Acting Director General, Corrections and Criminal Justice Directorate.

*From the Department of Justice Canada:*

Doug Hoover, Counsel, Criminal Law Policy Section.

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P. made a statement and together, witnesses answered questions.

At 12:03 a.m., the committee proceeded to discuss Bill C-250.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Friday, February 20, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-250, An Act to amend the Criminal Code (hate propaganda). (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

*WITNESSES:*

*AS A PANEL*

*From the Downtown Vancouver Business Improvement Association:*

Dave Jones, Director, Crime Prevention Services.

*From Egale:*

Laurie Arron, Director of Advocacy;

Trevor Fenton, Member.

OTTAWA, le jeudi 11 mars 2004  
(7)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., Nolin, Pearson, Smith et Tkachuk (9).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur St. Germain (1).

*Sont présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young et Robin MacKay.

*Sont également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 20 février 2004, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-16, Loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

*COMPARAÎT:*

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile.

*TÉMOINS:*

*Du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile:*

Mary Campbell, directrice générale intérimaire, Affaires correctionnelles et de justice pénale.

*Du ministère de la Justice du Canada:*

Doug Hoover, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, a fait une déclaration, et les témoins ont répondu ensemble aux questions.

À 12 h 03, le comité a procédé à l'étude du projet de loi C-250.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 20 février 2004, le comité a poursuivi l'étude du projet de loi C-250, Loi modifiant le Code criminel (propagande haineuse). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

*TÉMOINS:*

*EN TABLE RONDE*

*De la Downtown Vancouver Business Improvement Association:*

Dave Jones, directeur, Services de prévention du crime.

*D'Egale:*

Laurie Arron, directeur, Affaires juridiques et politiques;

Trevor Fenton, membre.

*From Amnesty International (Canadian Section):*

Hilary Homes, Campaigner.

Mr. Jones, Mr. Arron and Ms Homes made a statement and together, witnesses answered questions.

Mr. Jones, Mr. Arron and Ms Homes submitted a brief to the committee.

At 1:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*D'Amnistie Internationale (section canadienne):*

Hilary Homes, militante.

M. Jones, M. Arron et Mme Homes font chacun une déclaration, et les témoins répondent ensemble aux questions.

M. Jones, M. Arron et Mme Homes ont présenté un mémoire au comité.

À 13 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*



**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, March 10, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is meeting today at 4:10 p.m. to study Bills C-16, An Act respecting the registration of information relating to sex offenders, to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other Acts, and Bill C-250, An Act to amend the Criminal Code (hate propaganda).

**Senator George G. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*Translation*]

**The Chairman:** Today, we will study Bills C-16 and C-250.

[*English*]

Honourable senators, we began our study of Bill C-16 by hearing from officials from the Department of Justice and the Department of Public Safety and Emergency Preparedness. We continue our study today with witnesses from the Canadian Professional Police Association.

We will then move on to Bill C-250, the hate propaganda bill. We will begin our study today by hearing from the sponsor, Mr. Svend Robinson.

Please join me in welcoming our first two witnesses from the Canadian Professional Police Association, Mr. Cannavino and Mr. Griffin.

Please proceed, Mr. Cannavino.

[*Translation*]

**Mr. Tony Cannavino, president, Canadian Professional Police Association:** The Canadian Professional Police Association welcomes the opportunity to appear before the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. The CPPA is the national voice for 54,000 police personnel across Canada. Through our 225 affiliates, membership includes police personnel serving in police services from Canada's smallest towns and villages, as well as those working in our largest municipal and provincial police services, the RCMP Members' Associations, and first nations police officers.

The Canadian Professional Police Association is acknowledged as a national voice for police personnel in the reform of the Canadian criminal justice system. We are motivated by a strong desire to: enhance the safety and quality of life of the citizens in our communities; share the valuable experiences of those who are working on the front lines; and promote public policies that reflect the needs and expectations of law-abiding Canadians.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 10 mars 2004.

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 10 pour étudier les projets de loi C-16, Loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence, et le projet de loi C-250, Loi modifiant le Code criminel (propagande haineuse).

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le président:** Aujourd'hui, nous allons étudier les projets de loi C-16 et C-250.

[*Traduction*]

Honorables sénateurs, nous avons entrepris l'examen du projet de loi C-16 en recevant les fonctionnaires du ministère de la Justice et du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Nous poursuivons cet examen aujourd'hui avec des témoins de l'Association canadienne de la police professionnelle.

Nous passerons ensuite à l'étude du projet de loi C-250 sur la propagande haineuse. Nous commencerons cette étude aujourd'hui en recevant le parrain du projet de loi, M. Svend Robinson.

Je vous invite à souhaiter la bienvenue à nos deux premiers témoins, de l'Association canadienne de la police professionnelle, MM. Cannavino et Griffin.

Vous avez la parole, monsieur Cannavino.

[*Français*]

**M. Tony Cannavino, président, Association canadienne de la police professionnelle:** L'Association canadienne de la police professionnelle se réjouit de l'occasion de comparaître au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. L'ACPP est le porte-parole national de 54 000 membres du personnel policier en poste d'un bout à l'autre du Canada. Par l'intermédiaire de nos 225 associations membres, l'ACPP représente le personnel policier œuvrant au sein de corps policiers de petites villes et villages du Canada ainsi que dans les grands corps policiers municipaux et provinciaux, les Association des membres de la GRC et de la police des Premières nations.

L'Association canadienne de la police professionnelle est reconnue en tant que porte-parole national du personnel policier en matière de réforme du système canadien de justice pénale. Nous sommes motivés par la ferme volonté d'atteindre les objectifs suivants: améliorer la sécurité et la qualité de vie des citoyens et citoyennes de nos communautés; partager l'expérience des policiers et policières qui œuvrent sur le terrain et promouvoir les politiques d'ordre public qui reflètent les besoins et les attentes des Canadiens respectueux des lois.

Children are the most vulnerable group in society and are in need of protection from those who would prey on them. At the 2003 annual general meeting of the Canadian Professional Police Association, our national delegates unanimously adopted five priorities for our association, one of which is the creation of an effective National Sex Offender Registry.

We need a national sex offender registry to track all convicted sex offenders released into the community. We also need laws that protect our children from exploitation by older persons, and we need to make greater use of technology to address crimes against children.

Sex offenders should be registered. Research establishes that pedophilia is incurable and offenders remain at risk to reoffend for years after their sentences expire. The U.S. experience has shown that registries assist police in identifying suspects and solving child sex offences sooner.

The 1993 inquest into the death of 11-year-old Christopher Stephenson recommended that the federal government create a national registry for convicted, dangerous, high-risk sexual offenders and require that each such offender register with police in the jurisdiction where the offender will reside or is residing.

The 1993 "Liberal Perspective on Crime and Justice Issues" supported the establishment of a national registry of convicted child abusers, stating that:

Sex offenders represent almost 20 per cent of the incarcerated population and 10 per cent of the conditionally released population. These numbers are not an accurate representation as they include only those sentenced to two years or more in prison. Actual figures are much higher. Over the past five years there has been a 20.4 per cent increase in the rate of admission of sex offenders. Evidently more and more sex offenders will be reintegrating into Canadian communities.

Repeat sex offenders are more than twice as likely to commit further sex offences, much more likely to violate conditional release conditions and more likely than any other offenders to reoffend with a non-sexual offence. However, treatment programs for sexual offenders are sorely lacking. It is the norm, when it should be the exception, that convicted sexual offenders return to communities without any counselling or rehabilitation therapy.

The Canadian Police Information Centre, that is, the CPIC, does not currently provide police agencies with adequate information and notification concerning the release or arrival of sex offenders into their communities.

On December 11, 2002, Bill C-23 was introduced in the House of Commons at first reading.

Les enfants constituent le groupe le plus vulnérable de la société et ont besoin de protection contre ceux qui en feraient leur proie. Lors de l'assemblée générale annuelle de l'Association canadienne de la police professionnelle, nos délégués nationaux adoptèrent à l'unanimité les cinq priorités de notre association dont l'une concernant la création d'un registre national de délinquants sexuels efficace.

Nous avons besoin d'un registre national regroupant tous les délinquants sexuels condamnés qui ont été relâchés au sein de la communauté. Nous avons besoin de lois qui protègent nos enfants contre l'exploitation par des personnes plus âgées et il nous faut utiliser davantage la technologie pour intervenir efficacement contre les actes criminels commis envers les enfants.

Les délinquants sexuels devraient être inscrits au registre. Les recherches démontrent que la pédophilie est incurable et que les délinquants sexuels risquent de récidiver des années après l'expiration de leur peine. L'expérience américaine prouve que les registres aident la police à identifier les suspects et à résoudre plus rapidement les crimes à caractère sexuel perpétrés contre des enfants.

En 1993, à la suite de l'enquête sur la mort de Christopher Stephenson, à l'âge de 11 ans, une recommandation avait été faite que le gouvernement fédéral crée un registre national de délinquants sexuels condamnés, dangereux et à haut risque, exigeant que chacun de ces délinquants s'inscrive auprès de la police dans la juridiction où il habite ou habitera.

En 1993, «la perspective libérale en matière de criminalité et de justice» appuyait l'établissement d'un registre national d'abuseurs d'enfants condamnés, affirmant que:

Les délinquants sexuels représentent 20 p. 100 de la population carcérale et 10 p. 100 de la population libérée sous condition. Ces chiffres ne représentent pas la réalité avec exactitude puisqu'ils ne comprennent que le nombre de personnes condamnées à deux ans ou plus d'emprisonnement. Les véritables chiffres sont beaucoup plus élevés. Au cours des cinq dernières années, il y a eu une augmentation de 20,4 p. 100 du taux d'admission des délinquants sexuels. Évidemment, un nombre toujours croissant de délinquants sexuels réintègre nos communautés.

Les récidivistes courent deux fois plus de chances de commettre d'autres délits sexuels, en plus d'être plus susceptibles de violer leurs conditions de leur libération. Toutefois, les programmes de thérapie destinés aux délinquants sexuels sont déficients. Le retour des délinquants sexuels dans les communautés sans thérapie ni counselling, constitue non pas l'exception mais bien la règle.

À l'heure actuelle, le Centre d'information de la police canadienne, c'est-à-dire le CIPC, ne fournit pas de renseignements suffisants à la police, ni d'avis de la libération ou de l'arrivée dans leur communauté de délinquants sexuels.

Le 11 décembre 2002, le projet de loi C-23 était présenté à la Chambre des communes en première lecture.



While we were pleased to see that the federal government was finally moving forward to introduce a sex offender registry, we were concerned that the legislative proposal was insufficient to protect the public and provide effective investigative support.

We recommended several key amendments to Bill C-23.

We submit that the registry can, and should employ the most up-to-date technologies to achieve the highest possible degree of efficiency and effectiveness. As an example, the Ontario Sex Offender Registry has 93 different search fields. We submit that the National Sex Offender Registry should be capable of: provincial, jurisdictional, radius and postal code search; updated multiple digital photography entry and cross-reference; extensive personal descriptor entry and cross-reference; and geomapping and geographic profiling.

[English]

Point two: offenders. The original proposed legislation only applied to those offenders convicted after the bill would be proclaimed as law. It excluded those offenders currently serving sentences for previous convictions, as well as those convicted while the bill was debated by Parliament.

Nova Scotia justice minister Michael Baker observed that “we need to protect people not only from those people who will be convicted in the future but from those people who have been convicted in the past, particularly those who are in custody at present.”

Among the notorious examples of individuals, who, if released into the community, would not be required to register under that system, are Clifford Olson, Paul Bernardo, or Karla Homolka, or whatever their names would be upon release. We find this to be preposterous.

We contended that the registration of all convicted sex offenders has a valid, non-punitive, regulatory purpose and is, therefore, not a violation of an offender's rights when one considers the overarching legitimate public safety concerns. This is consistent with the experience and jurisprudence in the United States, including a U.S. Supreme Court decision upholding sex offender registries that go far beyond the Canadian proposal and the Ontario example.

While some may wish to debate the costs of the registry, it is important to consider the benefits and savings that can be realized. A comprehensive registry presents an investigative aid that can reduce costs of an investigation and assist in focusing police resources. Conversely, a registry that is essentially a hollow shell or work in progress that will take years if not generations to become effective will prove to be an expensive and ineffective tool.

Bien que nous nous étions réjouis de constater que le gouvernement fédéral passait finalement à l'action en présentant un registre de délinquants sexuels, notre inquiétude demeurerait entière puisque la législation proposée s'avérerait insuffisante pour protéger adéquatement la population et assurer un appui efficace aux enquêtes policières.

Nous avons donc recommandé d'apporter plusieurs modifications importantes au projet de loi C-23.

Nous soutenons que le registre peut et devrait employer les technologies de pointe les plus perfectionnées pour atteindre le degré optimal d'efficacité et d'efficience. Par exemple, le registre de délinquants sexuels de l'Ontario compte 93 zones de recherche distincte. Nous soutenons que le registre national de délinquants sexuels devrait être doté des capacités suivantes: recherche par province, juridiction, rayon et code postal. Entrée et référence croisée à jour de photographies numériques multiples, entrée et référence détaillée de fiches signalétiques et établissements de profils géographiques et de géocartographie.

[Traduction]

Point deux: contrevenants. La législation initiale ne s'appliquait qu'aux contrevenants condamnés après la proclamation de la loi, excluant les contrevenants qui purgent actuellement une peine pour une condamnation antérieure et les contrevenants condamnés pendant les débats parlementaires sur le projet de loi C-23.

Le ministre de la Justice de la Nouvelle-Écosse, Michael Baker, a déclaré que «nous devons protéger les gens non seulement contre les personnes qui seront condamnées à l'avenir mais aussi contre les personnes qui ont déjà été condamnées dans le passé, particulièrement celles qui sont présentement détenues».

Parmi les exemples notoires d'individus qui ne seraient pas obligés de s'enregistrer en vertu de ces dispositions, s'ils étaient relâchés au sein de la communauté, mentionnons Clifford Olson, Paul Bernardo et Karla Homolka... quel que soit leur pseudonyme au moment de leur libération. À notre avis, cela est aberrant.

Nous avons toujours maintenu que l'inscription au registre de tous les délinquants sexuels vise un but réglementaire valide et non punitif, et que par conséquent, elle ne viole aucun droit du contrevenant lorsqu'on prend en considération les préoccupations légitimes globales en matière de sécurité publique. Cela est conforme aux constatations et à la jurisprudence aux États-Unis, dont un arrêt de la Cour suprême des États-Unis confirmant le maintien de registres de délinquants sexuels qui dépassent de loin la proposition canadienne et l'exemple de l'Ontario.

Certains pourraient vouloir débattre des coûts du registre, mais il importe de tenir compte des avantages du registre et des économies qu'il permettrait de réaliser. Un registre exhaustif offre un moyen auxiliaire d'enquête susceptible de réduire le coût des enquêtes et de contribuer à la canalisation des ressources policières. À l'inverse, un registre qui ne serait essentiellement qu'une coquille vide ou une oeuvre inachevée prendra des années, sinon des générations, à être utile et s'avérera un outil onéreux et inefficace.

We submitted that the registry must apply to all convicted sex offenders released into the community, including temporary absences, work releases, day parole, parole, statutory release — all forms of conditional release.

We were therefore very pleased that, following consultations with the provincial and territorial counterparts, former Solicitor General Wayne Easter agreed to amend the original bill to expand the scope to enable registration of all offenders who are currently serving sentences for sex offences, whether in custody or completing their sentences in the community. Anything short of this, quite frankly, would be empty, meaningless and a gross misrepresentation.

Our third point related to the subject of judicial discretion. Bill C-16 sets out an extensive process by which a judge will determine if an offender is to be included in the registry, with appeal processes. We submit that this is totally inappropriate and unnecessary, and suggest that there should be no judicial discretion in determining application of the law. We contend that all convicted sex offenders should be included in the registry.

Our fourth point relates to offences. Failure to register signals to police that an offender has consciously chosen to ignore the law and is a serious warning sign. We submit that the consequences of failing to register under Bill C-16 are modest; the consequences must have more teeth, to promote a high degree of compliance. It should clearly be more advantageous for the offender to register than to choose to ignore the law and accept the consequences if apprehended.

In conclusion, we believe that Bill C-16, as amended, goes a long way toward addressing the concerns raised by the CPPA and our colleagues in law enforcement. For the family of Christopher Stephenson, their efforts to protect other children from sexual predators have been rife with delays and resistance. We hope that this committee and your honourable colleagues in the Senate will see fit to pass this bill as expeditiously as possible, to avoid any further unnecessary delays.

**The Chairman:** In your experience and research, how many times have registries in other jurisdictions that use them been used successfully? Do you have any information or statistics related to that?

**Mr. David Griffin, Executive Officer, Canadian Professional Police Association:** Honourable senators, we do not have any specific examples. I know that the officials have indicated that they have done some analysis of the various jurisdictions.

One thing we would like to point out is that success can mean two things. Success can mean identifying suspects or eliminating suspects. There is a value in perhaps not getting ahead but at least being able to eliminate a pool of suspects from the investigation.

Nous avons toujours maintenu que le registre doit s'appliquer à tous les délinquants sexuels condamnés qui sont remis en liberté au sein de la collectivité, y compris les libérés jouissant des permissions suivantes: absence temporaire, placement à l'extérieur, semi-liberté, libération conditionnelle sous toutes ses formes, libération d'office.

Il va sans dire que nous avons été très heureux d'apprendre qu'à la suite de consultations avec ses homologues provinciaux et territoriaux, l'ancien solliciteur général Wayne Easter avait consenti à modifier ce projet de loi pour en élargir la portée de façon à permettre l'enregistrement de tous les contrevenants qui purgent présentement une peine pour délit sexuel, qu'ils soient détenus ou terminent leur peine au sein de la communauté. En toute franchise, toute mesure inférieure à celle-ci serait vide de sens et grossièrement trompeuse.

Notre troisième rubrique est celle de la discrétion judiciaire. Le projet de loi C-16 prévoit un processus complexe permettant au juge de déterminer si un contrevenant doit figurer au registre, assorti d'un processus d'appel. Nous soutenons que cela est absolument incongru et superflu; à notre avis, il ne devrait y avoir aucune discrétion judiciaire permettant de déterminer l'application de cette loi. Nous maintenons que tous les délinquants sexuels condamnés devraient être inscrits au registre.

La quatrième rubrique porte sur les infractions. Le défaut de s'enregistrer signale à la police qu'un contrevenant a sciemment choisi de faire fi de la loi, ce qui constitue une sérieuse mise en garde. Nous soutenons que les conséquences prévues pour défaut de s'enregistrer conformément au projet de loi C-16 sont trop modestes et doivent avoir plus de mordant pour encourager le respect général de la loi. Le contrevenant devrait clairement comprendre que c'est plus avantageux de s'enregistrer que de choisir de faire fi de la loi et d'accepter les conséquences s'il est appréhendé.

En somme, nous sommes d'avis que le projet de loi C-16 tel qu'il a été modifié répond largement aux préoccupations soulevées par l'ACPP et nos collègues responsables de l'application de la loi. Quant à la famille de Christopher Stephenson, ses efforts pour protéger d'autres enfants contre les prédateurs sexuels se sont heurtés à d'interminables délais et à de la résistance. Nous espérons que votre comité et que vos honorables collègues du Sénat jugeront à propos de traiter ce dossier avec diligence afin d'éviter tout autre retard inutile.

**Le président:** D'après votre expérience et les résultats de vos recherches, combien de registres employés ailleurs l'ont été avec succès? Avez-vous des chiffres ou des renseignements à ce sujet?

**M. David Griffin, agent exécutif, Association canadienne de la police professionnelle:** Honorables sénateurs, nous n'avons pas d'exemples précis. Je sais que des fonctionnaires ont affirmé avoir fait une analyse de ce qui s'est fait dans les diverses administrations.

Nous tenons à dire qu'on peut donner deux sens au mot succès. Il peut signifier trouver un suspect ou rejeter un suspect. Il peut être utile, sans trouver le coupable, de pouvoir au moins éliminer un groupe de suspects dans le cadre d'une enquête.



**Senator St. Germain:** I was in contact with the chief of police from the City of Vancouver. I am not familiar with the legislation to the point where I can interpret it fully, so I am asking you whether your amendments are consistent with their concerns.

The chief of police from Toronto also had a concern that the law, as written and forwarded to the Senate, is unenforceable. They have studied this at great length. I asked the chairman earlier today in the Senate as to whether these gentlemen were appearing, and I understand that possibly one of them will appear and the other will send a representative. Have you been in contact with them?

**The Chairman:** Just a point of clarification, Senator St. Germain. The Vancouver police force individual who is appearing as a witness — I was mistaken — is appearing on the other bill tomorrow, not on this particular one.

**Senator St. Germain:** We have nobody at this time appearing from Vancouver on this bill, is that correct?

**The Chairman:** That is correct.

**Senator St. Germain:** What about Toronto?

**The Chairman:** They were supposed to come today but told us yesterday, I believe, that they could not make it.

**Senator St. Germain:** Sorry for the interruption, gentlemen, please proceed.

**Mr. Cannavino:** We did have discussions with representatives of the Canadian Association of Chiefs of Police, and we did agree that retroactivity was very important for us.

**Senator St. Germain:** In your discussions with them, did they cite any wording within the legislation that required amending to make it enforceable?

**Mr. Cannavino:** No.

**Senator St. Germain:** The other thing that was raised was that the individuals who are serving time in the military penal institutions for these types of crimes are not included in this legislation. Can you comment on that? There is a concern that where there is a major military establishment, if you are to register, you must register everybody.

**Mr. Cannavino:** It should be everybody that is sentenced.

**Senator St. Germain:** I hear you, but my question is this: Does it cover the military court system and the military penal system?

**Mr. Cannavino:** We would have to check in the legislation. I cannot answer in regard to this bill. I do not know if it is in this proposed legislation before you right now, but our point is that it should include everyone.

**The Chairman:** If I may clarify, my understanding is that if it is a Criminal Code offence it is covered by this proposed legislation.

**Le sénateur St. Germain:** J'ai communiqué avec le chef de la police de Vancouver. Je ne connais pas suffisamment le projet de loi pour l'interpréter en détail, mais j'aimerais savoir si vos amendements tiennent compte de ses préoccupations.

Quant au chef de police de Toronto, il craint qu'il soit impossible d'appliquer la loi dont est saisi le Sénat, dans son libellé actuel. On en a fait une étude approfondie. Aujourd'hui, au Sénat, j'ai demandé au président si ces messieurs comparaitraient et je crois comprendre que l'un d'entre eux viendra, mais que l'autre enverra un représentant. Leur avez-vous parlé?

**Le président:** Une précision, sénateur St. Germain. Le témoin qui comparaitra au nom du service de police de Vancouver comparaitra demain au sujet de l'autre projet de loi, et non de celui-ci. Je me suis trompé.

**Le sénateur St. Germain:** Sur ce projet de loi, personne de Vancouver ne comparaitra, c'est bien ça?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur St. Germain:** Et de Toronto?

**Le président:** Ils étaient censés venir aujourd'hui, mais ils nous ont appris hier, je crois, que ce n'était plus possible.

**Le sénateur St. Germain:** Je suis désolé pour cette interruption, messieurs, veuillez continuer.

**M. Cannavino:** Nous avons eu des discussions avec les représentants de l'Association canadienne des chefs de police et sommes convenus que la rétroactivité est un élément très important à nos yeux.

**Le sénateur St. Germain:** Dans vos discussions avec eux, ont-ils parlé de dispositions de la loi qu'il fallait modifier pour qu'elle soit applicable?

**M. Cannavino:** Non.

**Le sénateur St. Germain:** Une autre question a été soulevée: ceux qui purgent une peine pour ce genre de crime, mais dans des établissements carcéraux militaires, ne sont pas assujettis à cette loi. Avez-vous des commentaires à ce sujet? On voudrait que là où il y a des bases militaires importantes, s'il faut s'inscrire, que tous doivent s'inscrire.

**M. Cannavino:** Il faudrait que tous ceux qui purgent une peine y soient obligés.

**Le sénateur St. Germain:** Je comprends, mais voici ma question: Le projet de loi englobe-t-il les tribunaux militaires et les prisons militaires?

**M. Cannavino:** Il faudrait vérifier dans la loi. Je ne peux pas vous répondre au sujet de ce projet de loi. Je ne sais pas si c'est dans le projet de loi dont vous êtes saisis, mais pour nous, tous devraient être tenus de s'inscrire.

**Le président:** Si vous permettez une précision, je crois que s'il s'agit d'une infraction au Code criminel, le projet de loi s'applique.

**Senator St. Germain:** That is possible, but that concern was brought up to me, because I met with the chief of police explicitly at his request on this in his office. He raised two issues. I just want to ensure that they are on the record. If we are going to go over this legislation, we would hope that it would be fully enforceable, and I am sure that is consistent with everybody's thoughts on the committee.

**Senator Pearson:** It was brought to our attention that, generally speaking, this was a useful tool, that it is basically an investigative tool to help you in your investigations. They can help you identify but also eliminate.

My question is somewhat the same as the chairperson's. I am looking at some of the practical implications of how this would work out. If we are establishing a registry, we want to know why you think it will really help.

**Mr. Cannavino:** We are sure it will help. First, in those kinds of crimes, time is very important. If there are any sex offenders or criminals in the area with those kinds of crimes in their past, we can identify them, check them out, eliminate them, or not, rapidly — very quickly, yes or no — and then move on and focus very quickly on somebody else, if it has to be.

The comparison would be like the DNA tests. It has been proven that DNA tests have helped more people that were not involved — eliminate people that were suspects, that were under a cloud of suspicion — than to identify the real criminal. Time is very precious for us, especially in those cases.

**Senator Pearson:** The moment, for example, you are called in on a case or situation, you will be able to immediately go to CPIC; correct?

**Mr. Cannavino:** Exactly.

**Senator Pearson:** I understand that.

**Mr. Cannavino:** It is connected to CPIC.

**Senator Pearson:** Let me take this opportunity to comment about the issue of whether or not sex offenders have higher recidivism rates than other offenders. Apparently, the statistics say they do not. Sex offenders reoffend for a new sex offence at the rate of 18 per cent after five years versus more than 40 per cent of all offenders who commit new offences of all types. This is not to say that we know, but one of the important issues we are struggling with, when balancing the rights of the victims with the rights of the accused, is being very careful that we do not make an automatic assumption that they must be —

**Mr. Cannavino:** That is why we insist on that. This is not punitive but rather to help investigators quickly identify the case, and possibly some suspects, and to eliminate the ones that are not involved in that kind of crime.

**Le sénateur St. Germain:** C'est possible, mais cette préoccupation m'a été signalée: j'ai rencontré le chef de police, à sa demande, dans son bureau, précisément à ce sujet. Il soulevait deux questions. Je veux simplement m'assurer qu'elles fassent partie de notre compte rendu. Si nous examinons ce projet de loi, il faut espérer qu'il soit applicable intégralement, comme le pensent tous les membres du comité, j'en suis certain.

**Le sénateur Pearson:** On a signalé à notre attention qu'en général, c'était un outil utile, un outil d'enquête, essentiellement. Il peut aider à trouver ou éliminer des suspects.

Ma question est dans la même veine que celle du président. Je pense aux aspects pratiques de ce régime. Si nous créons un registre, nous voulons savoir pourquoi vous pensez qu'il sera vraiment utile.

**M. Cannavino:** Nous sommes convaincus de son utilité. Tout d'abord, dans ce genre de crimes, le facteur temps est crucial. S'il y a des délinquants sexuels ou des criminels dans le secteur qui ont déjà commis ce genre de crimes, nous pouvons les repérer, faire des vérifications, les écarter ou pas, rapidement, très rapidement: oui ou non; on peut ensuite passer à autre chose, et se concentrer très rapidement sur quelqu'un d'autre, s'il y a lieu.

On peut faire une comparaison avec les tests d'ADN. Il a été prouvé que les tests d'ADN ont aidé davantage à éliminer les personnes qui n'étaient pas coupables — à écarter des suspects ou des personnes qui auraient pu l'être — qu'à trouver le vrai coupable. Pour nous, particulièrement dans ces cas-là, le temps est très précieux.

**Le sénateur Pearson:** Dès que vous recevez un appel pour une situation de ce genre, vous pouvez, par exemple, consulter immédiatement le CIPC, n'est-ce pas?

**M. Cannavino:** Exactement.

**Le sénateur Pearson:** Je comprends.

**M. Cannavino:** Le registre est relié au CIPC.

**Le sénateur Pearson:** Je profite de l'occasion pour parler du fait qu'on attribue parfois aux délinquants sexuels un taux de récidive plus élevé qu'aux autres contrevenants. Apparemment, les statistiques disent le contraire. Les délinquants sexuels commettent une autre infraction sexuelle dans une proportion de 18 p. 100, après cinq ans, par rapport à 40 p. 100 pour tous les contrevenants qui commettent de nouvelles infractions de tous types. Ce n'est pas une certitude, mais l'une des questions d'importance, quand on tient compte à la fois des droits des victimes et des droits de l'accusé, c'est la prudence dont on doit faire preuve en évitant de présumer automatiquement qu'ils doivent être...

**M. Cannavino:** C'est la raison pour laquelle nous insistons sur le fait que le registre n'est pas punitif; il s'agit plutôt d'un outil qui permettra aux enquêteurs de faire avancer l'enquête, de trouver peut-être des suspects et d'écarter ceux qui ne sont pas impliqués dans ce genre de crimes.



Keep in mind that it is not police officers who say that sex offenders are incurable; it is psychiatrists and physicians who say it. Sex offenders can go through therapy, but they are “predators” — and the medical community uses that word to describe the condition.

**Senator Pearson:** Apparently, there is evidence on the other side of this that we will not explore but I wanted to make sure that both sides are heard in a public hearing.

**Mr. Cannavino:** I would add that this information is for police officers only.

**Senator Pearson:** I understand that.

**The Chairman:** I wish to return to Senator St. Germain’s valid point. There is some jurisdictional confusion about the National Defence Act and double jeopardy issues, which will be addressed. The minister will appear before the committee tomorrow, and we will put that question for clarification.

**Senator Joyal:** We know, of course, that in Ontario there is a registry of sex offenders for a certain period of time. To your knowledge, has there been a study of the efficiency of the various aspects of the use of the registry?

**Mr. Cannavino:** There has not been a specific study that we know of.

**Mr. Griffin:** I am not in a position to quote numbers, but I did meet with the head of the sex offender registry in Ontario when we were looking at this issue several years ago. Certainly, they were able to provide concrete examples of how the registry had helped them. It may be helpful to the committee to hear from them directly, as witnesses. In any event, they were having considerable success with the registry and felt that, as a tool, it was a cost-benefit to the police as well.

**Senator Joyal:** You suggest that we hear from them. Is that correct?

**Mr. Cannavino:** That is correct.

**Senator Joyal:** I should also like you to expand on the lack of therapy. You made a global assertion that there is a systematic lack of therapy. Society cannot have it both ways — that is, provide no therapy but provide mechanisms to run after sex offenders. We have to deal with both. We want to prevent these actions, and prevention in this case is the key to the elimination of the risk.

**Mr. Cannavino:** We agree.

**Senator Joyal:** The elimination of the risk is not the sex registry; rather, the elimination of the risk is in the therapy.

**Mr. Cannavino:** Absolutely.

N’oubliez pas que ce ne sont pas les policiers qui affirment que les délinquants sexuels sont incurables, mais les psychiatres et les médecins. Les délinquants sexuels peuvent suivre une thérapie, mais ce sont des «prédateurs» d’après les termes utilisés dans le milieu de la santé.

**Le sénateur Pearson:** Apparemment, on a des preuves du contraire, mais nous n’en parlerons pas davantage maintenant. Je voulais simplement m’assurer que les deux points de vue étaient présentés en cette séance publique.

**M. Cannavino:** Je tiens à ajouter que seuls les policiers auront accès au registre.

**Le sénateur Pearson:** Je comprends.

**Le président:** J’aimerais revenir à l’argument fort valable du sénateur St. Germain. Il y a une certaine confusion quant à la compétence, au sujet de la Loi sur la défense nationale et au sujet de la double incrimination, dont on reparlera. Le ministre comparaitra demain devant le comité et nous poserons des questions pour obtenir des précisions.

**Le sénateur Joyal:** Nous savons tous que l’Ontario a déjà depuis quelques temps un registre des délinquants sexuels. Savez-vous si on a étudié l’efficacité des divers aspects du recours au registre?

**M. Cannavino:** Pas que nous sachions.

**M. Griffin:** Je ne peux pas vous citer de chiffres, mais j’ai rencontré le directeur du registre des délinquants sexuels de l’Ontario quand nous nous sommes penchés sur cette question, il y a quelques années. Il pouvait certainement fournir des exemples concrets de l’utilité du registre. Il pourrait être utile au comité de s’adresser directement aux responsables du registre qui pourraient comparaître. Quoi qu’il en soit, il estimait que le registre était un franc succès et que comme outil, il était rentable aussi pour les services policiers.

**Le sénateur Joyal:** Vous proposez que nous les recevions comme témoins, n’est-ce pas?

**M. Cannavino:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** J’aimerais aussi que vous nous parliez davantage du manque de thérapie. Vous avez fait une déclaration d’ordre général, selon laquelle il y a un manque systématique de services de thérapie. On ne peut avoir le beurre et l’argent du beurre: ne pas offrir de traitement, mais avoir des mécanismes pour courir après les délinquants sexuels. Il faut travailler des deux côtés. Il faut faire de la prévention, celle-ci étant essentielle pour éliminer le risque.

**M. Cannavino:** Nous sommes d’accord avec vous.

**Le sénateur Joyal:** L’élimination du risque ne passe pas par le registre des délinquants, mais plutôt par la thérapie.

**M. Cannavino:** Tout à fait.

**Senator Joyal:** Are we not putting the cart before the horse when we put that much money into establishing a national registry while not matching the amount to address issues of therapy? In your own opinion, therapy is essential to the effective elimination of the risk that a sex offender represents.

**Mr. Griffin:** As Senator Pearson pointed out, there are varying views on the issue of therapy, success, treatment and the ability to "cure" certain sexual deviancies. I believe it is not a case of eliminating the risk but rather of trying to manage the risk. I do not profess to have any medical background but, similar to dealing with people that have substance-abuse problems, there must be a willingness to engage the person in that treatment. We are not suggesting for a moment that we want to offer this up as an alternative to proper programs to support people through therapy and treatment but, certainly, in managing the risk.

From a police perspective, unfortunately we have these kinds of investigations occurring. For example, there is the case of Christopher Stephenson, who was shopping with his mother and his sister at a Brampton mall 11 or 12 years ago when he was 14 years old. His mother walked into a sewing store about one quarter the size of this room, and when she came out of the store her son was gone. He was apprehended by an offender who had been released into the community. The police did not have knowledge of the fact that the offender was living in their community. The offender took the boy back to his apartment, the address of which was known, I believe, to his parole officer. He committed many kinds of atrocities on the child for two days before the child was eventually murdered, his body thereupon being disposed of in the neighbourhood. The offender had been convicted of numerous sex offences in the past. Had the police had access to that information, they would have been able to identify him as a suspect and, perhaps, have prevented that boy's death. Not every case is that extreme but it demonstrates the value of the information.

As well, the bill would place controls on how the police could use the information, how it could be accessed and the restrictions on the use of the information, which some police officers would argue are arduous. Certainly, the bill would ensure that information is not posed in some public domain or other inappropriate place. We see this as a reasonable compromise.

**Mr. Cannavino:** The information on the sex offender would include the modus operandi, which is extremely important for our work because there is usually a pattern to the offender's actions. A registry containing those details would make it easier for an investigator to determine whether the same modus operandi applies and where the offender is located and what he normally does. That would help us enormously.

The way Bill C-16 stands now is different from what we saw in the United States, where you can access lists of sex offenders, with photos, on the Internet. We do not want such a system, but we do want a tool that will help to save children and adults from becoming victims of sexual predators. It is the tool that we need.

**Le sénateur Joyal:** Est-ce qu'on ne met pas la charrue devant les boeufs en investissant autant dans la création d'un registre national, sans investir l'équivalent du côté de la thérapie? Vous dites vous-même que la thérapie est essentielle à l'efficacité de l'élimination efficace du risque que représentent les délinquants sexuels.

**M. Griffin:** Comme l'a dit le sénateur Pearson, il y a divers points de vue sur la thérapie, son efficacité, le traitement et la capacité de «guérir» certaines déviances sexuelles. Je crois qu'il ne s'agit pas d'éliminer le risque, mais plutôt d'essayer de le gérer. Je ne prétends pas avoir une quelconque compétence dans le domaine médical, mais comme dans le cas du traitement des toxicomanes, il faut que le sujet veuille bien se prêter au traitement. Nous ne prétendons aucunement que le registre puisse remplacer de bons programmes de thérapie et de traitement, mais il peut certainement contribuer à gérer le risque.

Malheureusement, pour les policiers, il faut faire ce genre d'enquêtes. Il y a, par exemple, le cas de Christopher Stephenson, 14 ans, qui magasinait avec sa mère et sa soeur dans un centre commercial de Brampton, il y a 11 ou 12 ans. Sa mère est entrée dans une boutique de matériel de couture, dont la superficie faisait le quart de cette salle-ci, et quand elle en est ressortie, son fils avait disparu. Il avait été enlevé par un délinquant libéré. Les policiers ne savaient pas que ce contrevenant vivait dans cette collectivité. Le délinquant a amené le garçon à son appartement, dont l'adresse était connue, je crois, de son agent de libération conditionnelle. Pendant deux jours, il a fait subir à l'adolescent de nombreux types d'atrocités avant de le tuer et de jeter son corps dans le voisinage. Ce contrevenant avait déjà été condamné pour de nombreuses infractions sexuelles auparavant. Si la police avait eu accès à ces renseignements, elle aurait pu le considérer comme un suspect et aurait peut-être même pu éviter la mort de ce garçon. Tous les cas ne sont pas aussi graves, mais on y constate bien la valeur de l'information.

En outre, le projet de loi régirait la façon dont les policiers peuvent se servir de l'information, les manières d'y avoir accès, et restreindrait l'utilisation des renseignements, ce qui peut être assez difficile à faire d'après certains policiers. Le projet de loi ferait certainement en sorte que ces renseignements ne soient pas publics ni divulgués de manière inappropriée. Nous estimons que c'est un compromis raisonnable.

**M. Cannavino:** Les renseignements sur les délinquants sexuels comprendraient leurs méthodes habituelles, ce qui est extrêmement important pour notre travail, puisque les contrevenants suivent habituellement une certaine méthode. Si le registre contient ces renseignements, cela facilitera le travail de l'enquêteur pour déterminer si le même modus operandi a été repris, où se trouve le contrevenant et ce qu'il fait habituellement. Cela nous aiderait énormément.

Le projet de loi C-16 propose quelque chose de bien différent de ce qu'on a vu aux États-Unis, où on peut avoir accès sur Internet à une liste de délinquants sexuels, avec photos. Nous ne voulons pas d'un tel système, mais plutôt d'un outil qui aidera à éviter que des enfants et des adultes deviennent les victimes de



We appreciate having the tool of DNA testing; it is unbelievable how much it helps. We are now able to resolve cases that three, four or five years ago we could not resolve. Having another tool to help us in sex offence cases would be terrific. As far as the disclosure matter is concerned, police officers will have access to the information.

As we discussed, this is connected to CPIC. There may be concerns or worries that someone could ask for that information and gain access to it, but that would not happen. When you interrogate CPIC, you need a password. As soon as someone uses a password, it is easy to connect with the person who has that information. The disclosure of the information is safe.

**Senator Andreychuk:** CPIC has had problems. You have to input properly and have the manpower to take it off in a timely way in your police investigations. I understand the value of the sex offenders' registry. However, when you speak about repeat offenders and predators, you are speaking about people who have already been convicted. They are more than just suspects.

**Mr. Cannavino:** That is correct.

**Senator Andreychuk:** Why could the repeat offenders legislation under the Criminal Code not be of assistance in tracking these people to keep them out of harm's way? If they were repeat sexual offenders, then that would eventually translate, at some time, into a protection for society by invoking the repeat offenders legislation.

**Mr. Griffin:** I would submit that many people will not be captured by the net but still present a risk. This goes beyond the period of any sentence, as you know from the law, in some cases five years, others 10 or 20 years, or maybe even life. It places the onus on that individual to register their address. Currently, once an offender has served his or her sentence, there is no onus on the individual to provide that information. As police officers, we do not always have access to information on what offenders are in the community. It goes beyond the criminal regime and provides an administrative framework to allow that information to be used only for the purposes defined in this bill.

**Senator Joyal:** I want to return to the issue of therapy. As I understand the way the system works, a person is found guilty, and that person could be ordered, as part of the sentence, to have therapy. When you say that the therapy is insufficient, are you referring to the fact that the court generally does not order therapy often enough; or are you telling us that the therapy does not work, is not well implemented, is not well managed; or are you pronouncing generally on the result of the therapy, that even though there is therapy, the therapy does not work? I am trying to understand what you meant when you said that the program of therapy is insufficient. It is a very important statement in the context of what we are trying to achieve here, and I want to know more about where the problem is within the system.

prédateurs sexuels. C'est l'outil dont nous avons besoin. Nous apprécions beaucoup les tests d'ADN qui nous aident d'une manière incroyable. Nous pouvons maintenant résoudre des dossiers qu'il était impossible de résoudre il y a quatre ou cinq ans. Il serait extraordinaire d'avoir un autre outil pour les affaires de crimes sexuels. Pour ce qui est de la divulgation, seuls les policiers auront accès aux renseignements.

Comme nous le disions, le registre est relié au CIPC. On peut craindre que quelqu'un demande l'information et y ait accès, mais cela ne se produira pas. Pour interroger le CIPC, il faut un mot de passe. Dès que le mot de passe est donné, on peut établir un lien avec la personne qui a reçu l'information. La divulgation de l'information se fait de manière sûre.

**Le sénateur Andreychuk:** Le CIPC a déjà connu des problèmes. Lors d'une enquête policière, il faut que les renseignements aient été bien intégrés au système et il faut également avoir l'effectif nécessaire pour l'en extraire rapidement. Je comprends l'intérêt d'un registre des délinquants sexuels. Mais lorsqu'on parle de récidivistes et de prédateurs sexuels, on parle de gens qui ont déjà été condamnés. Ce ne sont pas simplement des suspects.

**M. Cannavino:** C'est exact.

**Le sénateur Andreychuk:** Pourquoi les dispositions législatives du Code criminel qui concernent les récidivistes ne pourraient-elles pas servir à retracer ces gens pour empêcher qu'il ne se produise quelque chose? S'il s'agissait de récidivistes sexuels, cela pourrait se traduire à un moment donné par une protection accrue pour la société si l'on peut invoquer les dispositions sur les récidivistes.

**M. Griffin:** Personnellement, je pense qu'il y a beaucoup de gens qui présentent un risque mais qui passeraient au travers des mailles du filet. Comme vous le savez pour avoir lu la loi, la période est beaucoup plus longue que la durée de la peine, dans certains cas cinq ans, dans d'autres 10 ou 20 ans, voire à vie. C'est à la personne en question qu'il incombe d'enregistrer son adresse. À l'heure actuelle, une fois qu'un individu a purgé sa peine, il n'est pas obligé de fournir ce genre d'information. À la police, nous n'avons pas toujours accès à des données qui nous permettent d'identifier les délinquants présents dans la communauté. Cela transcende le régime pénal en offrant un cadre administratif qui permet d'utiliser ce genre d'information uniquement aux fins prévues par le projet de loi.

**Le sénateur Joyal:** Je voudrais revenir à la question de la thérapie. Si j'ai bien compris le fonctionnement du système, lorsque quelqu'un est trouvé coupable, le juge peut lui ordonner, cela fait partie de la peine, de suivre une thérapie. Lorsque vous dites que la thérapie est insuffisante, voulez-vous dire qu'en général les tribunaux n'ordonnent pas assez souvent la thérapie? Ou alors que la thérapie ne marche pas, qu'elle n'est pas bien utilisée, qu'elle n'est pas bien gérée ou alors, parlez-vous en général du résultat de la thérapie, en ce sens que même si thérapie il y a, cela ne marche pas nécessairement? J'essaie de comprendre ce que vous vouliez dire lorsque vous avez déclaré que le programme de thérapie était insuffisant. C'est là quelque chose de très important compte tenu de ce que nous essayons de faire ici, et je voudrais vraiment savoir où réside le problème dans le système.

**Mr. Cannavino:** Our introduction refers to a citation from the Liberal Red Book of 1993. Their platform indicated a lack of therapy. We also think it is very important, because from what we hear from doctors and psychiatrists, offenders need support, therapy and counselling. Even after offenders are released, they have to continue therapy, because it is incurable. Offenders are required to attend some treatment programs, but once they are released they do what they feel like doing. If they want to continue with therapy, that is great, but nothing compels them to stick to therapy. We agree that therapy and counselling is very important; however, if offenders do not continue with therapy or counselling, we need the tool.

For example, if an offender commits another crime, a sex offence, we need that tool to ensure that we get to him right away, as soon as possible, or that we eliminate him so he is not a suspect for weeks and months. There are two prongs here. We agree with the counselling and therapy, but we also need that, because once it is done, it is done.

[Translation]

**Senator Nolin:** I would like to come back to the objective of retroactivity you mentioned from the very start. I respect this objective, but please understand that it would be difficult for us to uphold your objective under the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

**Mr. Cannavino:** Absolutely.

**Senator Nolin:** As far as the committee is concerned, the bill does apply retroactively. I will come back to Ontario and the other provinces in a few moments. But first, let's be clear. You understand as well as we do that there is an element of retroactivity, because the day the registry will come into force, all offenders who have been sentenced — in your presentation, you listed a series of secondary sentencing options, which is included in the bill.

**Mr. Cannavino:** All offenders who have been found guilty and who are presently serving a sentence, those who are on parole, those who are on day parole and trying to re-enter the job market or society, should be covered.

**Senator Nolin:** Are they covered?

**Mr. Cannavino:** Yes, they are covered under the bill. That is why huge progress was made when the original bill was amended.

**Senator Nolin:** In other words, you agree with retroactivity?

**Mr. Cannavino:** We feel the bill meets our expectations because, from now on, it will cover offenders who are serving sentences, who are currently in custody and who will be registered. The last change we will ask for is that it should not

**M. Cannavino:** Dans notre introduction, nous citons le Livre rouge des libéraux de 1993. Le programme faisait état d'un manque de thérapie. Nous pensons également que cela est très important parce que, d'après ce que nous en disent les médecins et les psychiatres, les délinquants ont besoin d'aide, de thérapies et de consultation. Et même après leur remise en liberté, ils doivent continuer leur thérapie parce que le mal est incurable. Les délinquants sont donc obligés de suivre un traitement, mais dès qu'ils sont libérés, ils font ce que bon leur semble. S'ils veulent poursuivre leur thérapie, fort bien, mais rien ne les y oblige. Nous en convenons, la thérapie et la consultation sont extrêmement importants; mais pour les cas où un délinquant interrompt sa thérapie ou ne voit plus son thérapeute, nous avons besoin d'un outil de ce genre.

Par exemple, si un délinquant récidive et commet un autre délit sexuel, nous avons besoin de cet instrument pour pouvoir le rejoindre immédiatement, aussitôt que possible, pour que nous puissions l'éliminer et qu'il ne devienne pas un suspect pendant des semaines et des mois. Il y a deux volets ici. Nous sommes d'accord pour la consultation et la thérapie, mais nous avons également besoin de cet instrument parce qu'une fois que c'est fait, c'est fait.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** Je voudrais revenir sur cet objectif de rétroactivité que vous avez depuis le début. Je le respecte mais vous comprenez nos problèmes à faire coexister votre objectif et l'existence de la Charte canadienne des droits et libertés.

**M. Cannavino:** Absolument.

**Le sénateur Nolin:** De la façon que le comité comprend ce projet de loi devant nous, il y a un élément de rétroactivité. Je vais revenir tout à l'heure à la question de l'Ontario et des autres provinces. Dans un premier temps, je veux qu'on s'entende. Vous comprenez comme nous qu'il y a un élément de rétroactivité en ce sens que le jour où le registre entrera en vigueur, tous ceux qui sont sujets à une sentence — dans votre présentation, vous avez énuméré une série d'options de sentence — et toute votre énumération étaient inclus dans le projet de loi.

**M. Cannavino:** Tous ceux qui ont été reconnus coupables et qui purgent présentement une sentence, ceux qui sont en libération conditionnelle, ceux qui sont en congé de jour pour retourner sur le marché du travail ou en réinsertion sociale, tous ces gens devraient être visés.

**Le sénateur Nolin:** Ils le sont?

**M. Cannavino:** Dans le projet de loi, oui. C'est la raison pour laquelle entre les amendements et le projet de loi initial, il y a eu un grand pas effectué.

**Le sénateur Nolin:** Autrement dit, vous êtes d'accord avec la rétroactivité?

**M. Cannavino:** On considère que le projet de loi répond à nos attentes parce que maintenant, vous allez retrouver des gens qui purgent des sentences, qui sont incarcérés actuellement et qui feront partie du registre. On demanderait un dernier petit effort



be up to the judge to decide whether a person found guilty of a sex crime should be registered or not. That should happen automatically; once a person is found guilty of this type of crime, that person should automatically be registered. We also think that the consequences of not registering should be such that an offender realizes that not registering will have serious consequences, such as jail time. Otherwise, if the consequences of not registering are not serious enough, the offender may avoid coming forward. That is the last item on our list.

**Senator Nolin:** You raise a point which is not covered by the bill. We could discuss the matter at length. I think that crown prosecutors will have to do their homework. I presume they will provide judges with the scientific evidence proving that some types of behaviour are incurable. That issue is not before us right now, and I do not want to begin a debate. I think that if this issue was covered by the bill, we would be debating it at much greater lengths.

I am trying to understand the retroactivity aspect. The idea of serving a sentence covers a very long period. It includes those who are serving time but also those on parole whose sentence is not completed. In other words, a Damocles sword is hanging over their head. I want to get this straight. If someone is serving a ten-year sentence that has been reduced for all sorts of statutory reasons and has two years left to serve, that person will have to report automatically the day the bill comes in to force and the register is created.

**Mr. Cannavino:** For a very simple reason because we do not believe that the register is a form of punishment. We do not think that the register adds to the sentence. The register is a tool for police officers. That is the distinction. Who do we want to target? We do not want to target those who have been charged — I realize that there is a world of difference between being charged and being found guilty — but we want to include anyone found guilty. If you are on parole or anything like that, you have still been convicted, so you have committed a sexual crime. As a result, you would be registered in this national registry. That is the important thing. We do not see this as punitive, as something in addition to the sentence. It would be different if that was the objective. We see this strictly as an administrative tool that will enable us to speed-up and focus our investigations so that we can more quickly catch those that commit sexual assaults.

**Senator Nolin:** We have no problem with that objective. We agree with you. Two police chiefs express doubts about whether this legislation could be enforced or implemented. We want to know. There is no point in having laws that are unenforceable or that will be challenged in courts.

sur le fait que cela ne devrait pas être de la discrétion d'un magistrat de décider, si oui ou non, une personne reconnue coupable d'un crime sexuel, fasse l'objet du registre. Cela devrait être un automatisme; une fois reconnu coupable de ce type de crime, cette personne devrait être dans le registre. Et pour cette personne, si les conséquences ne sont pas fortes ou ne sont pas vraiment d'une ampleur qui vont le faire réfléchir en lui disant: si tu ne t'enregistres pas, c'est dommage mais tu auras à recevoir une sentence et purger une peine d'emprisonnement qui sera assez sérieuse, ce sera justement dans le but de ne pas échapper au registre. Sinon, si les conséquences ne sont pas énormes ou d'une ampleur assez rigoureuse, la personne prendra la chance de ne pas s'enregistrer. Je pense que c'est le dernier volet.

**Le sénateur Nolin:** Vous soulevez un point qui n'est pas dans le projet de loi. On pourrait avoir un long débat à ce sujet. Je pense que les procureurs de la couronne devront faire leurs classes. Je présume qu'ils mettront en preuve devant les juges tout ce que vous nous avez soumis comme preuves scientifiques qui devraient nous amener à conclure que ces comportements sont incurables. On n'a pas cela devant nous et je ne veux pas vous y amener. Je pense que l'étude du projet de loi serait beaucoup plus longue si on avait ces éléments devant nous en ce moment.

J'en suis à la compréhension de l'élément de rétroactivité. Lorsqu'on lit «assujetti à une peine», c'est très long. Cela comprend ceux qui purgent du temps mais cela comprend aussi ceux qui sont en liberté inconditionnelle mais dont le temps n'est pas terminé. Autrement dit, l'épée de Damoclès pèse. Je veux qu'on s'entende. Quand une personne purge une sentence de dix ans d'emprisonnement qui a été réduite pour toutes sortes de raisons statutaires et où il reste deux ans à faire, le jour où le projet de loi entre en vigueur et que le registre est créé, automatiquement, cette personne doit se rapporter.

**M. Cannavino:** Pour une raison fort simple parce qu'on ne pense pas que le registre est une forme de punition. On ne pense pas que le registre vient ajouter à une sentence. Le registre est un outil pour les policiers. C'est la distinction. On veut viser qui? On veut viser ceux qui ont été non pas accusés — je pourrais comprendre qu'entre être accusé et être trouvé coupable, il y a toute une marge — mais on veut toucher tous ceux qui ont été reconnus coupables. Si vous bénéficiiez d'une libération conditionnelle ou inconditionnelle ou quoi que ce soit, vous avez été trouvé coupable, donc vous avez commis un crime à connotation sexuelle. À ce moment, vous devriez être enregistré dans ce fameux registre national. C'est ce qui est important. On ne considère pas et on ne le voit pas comme étant punitif, comme étant un ajout à une sentence. Cela serait différent si c'était l'objectif. Mais pour nous, c'est strictement un outil administratif pour nous permettre d'accélérer et d'orienter notre enquête plus rapidement pour mettre la main au collet de celui qui a commis cette agression sexuelle.

**Le sénateur Nolin:** On n'a pas de problème avec cet objectif. On est comme vous. Deux chefs de police ont manifesté des doutes quant à l'applicabilité ou la mise en œuvre adéquate de la loi. On veut le savoir. Cela ne nous donne rien de faire des lois inapplicables ou qui seront portés devant les tribunaux.

We will end up with a saga that lasts five years and then we will have to redo all the work that could have been done properly at the outset.

**Mr. Cannavino:** I do not know these police chiefs who made those comments.

We represent 54,000 police officers across Canada and 225 affiliates. A number of those affiliates do investigations into sexual crimes. At our general meetings and executive meetings, we talk about this legislation as being a tool and we compare it with certain new pieces of legislation that have been successful. Our objectives are primarily to eliminate suspects who are not involved and arrest those who are guilty.

If the objective were to punish or to add to the sentence, I would understand your comment about this being discriminatory. But we see this data bank as being merely an administrative tool.

**Senator Nolin:** Ma last question is a greater concern. Last week, senator Andreychuk made a point when the departmental officials were here that I would like to hear you comment on.

Let us take the case of two individuals, one living in Ontario and the other in Saskatchewan, who have committed the same offence on the same date and have received the same sentence. The individual who is registered in Ontario will be included in the federal registry, whereas the person living in Saskatchewan, who is no longer serving a sentence, will not be in the registry. How can you justify this lack of equal treatment?

**Mr. Cannavino:** To begin with, there may well be a lack of data in terms of work tools.

**Senator Nolin:** Let us assume that you have all the data. These two cases are subject to the same law of general application.

**Mr. Cannavino:** We do not feel that this is punitive. What we are trying to do is to build a database as quickly as possible. The fact that Ontario already has a register is obviously something that we can take advantage of. However, in British Columbia, Quebec and elsewhere, where there is no registry, I would hope that it would be possible to collect the information quickly. If the intention was punitive, there would indeed be discrimination. The objective is to have a tool we can use. So we feel that there is no discrimination.

This is strictly a tool for eliminating suspects as quickly as possible. If we can analyze the *modus operandi* at the scene of the crime by comparing it with data already in the registry, we will be able to make an arrest more quickly.

In our opinion, there is no discriminatory aspect since this is only an administrative tool.

On aura une saga qui durera cinq ans et nous devrons alors refaire tout le travail qui aurait pu être fait comme il faut dès le départ.

**M. Cannavino:** Je ne connais pas ces chefs de police qui ont fait ces remarques.

Nous représentons 54 000 policiers au Canada et 225 groupes. Plusieurs de ces groupes mènent des enquêtes sur des crimes de nature sexuelle. Lors de nos assemblées générales ou de nos conseils de direction, nous parlons de cette législation comme d'un outil en la comparant à certaines nouvelles lois qui ont du succès. Les objectifs que nous visons sont tout d'abord d'éliminer les suspects qui ne sont pas impliqués et d'arrêter les coupables d'acte criminels.

Si l'objectif était de punir ou d'ajouter à une sentence, je comprendrais votre remarque disant qu'il y a discrimination. Quant à nous, l'utilisation de cette banque de données n'est qu'un outil administratif.

**Le sénateur Nolin:** Ma dernière question est plus préoccupante. Le sénateur Andreychuk, la semaine dernière, devant les représentants du ministère, a soulevé un point sur lequel j'aimerais entendre vos commentaires.

Prenons l'exemple d'un individu demeurant en Ontario et d'un individu demeurant en Saskatchewan. Ces deux individus ont le même âge, ont commis la même infraction à la même date et ont reçu la même sentence. L'individu inscrit dans le registre de l'Ontario sera inclus dans le registre fédéral, et l'individu de la Saskatchewan, n'étant plus assujéti à la sentence, n'apparaîtra pas au registre. Comment pouvez-vous justifier cette inégalité?

**M. Cannavino:** Tout d'abord, indiquons qu'il manquerait des données en termes d'outil de travail.

**Le sénateur Nolin:** Supposons que vous disposez de toutes les données. Il s'agit de deux cas qui sont sujets à la même loi d'application générale.

**M. Cannavino:** Il ne s'agit pas pour nous d'un volet punitif. Ce qu'on tente d'obtenir le plus rapidement possible est une banque de données. Nous pourrions évidemment profiter du fait qu'en Ontario il existe un registre. Toutefois, en Colombie-Britannique, au Québec ou ailleurs où il n'existe pas de registre, j'ose espérer qu'il sera possible de colliger de l'information rapidement. S'il s'agissait d'un volet punitif, il y aurait en effet discrimination. L'objectif est d'avoir l'outil de travail. Par conséquent, à notre avis, il n'y a pas de discrimination.

Il s'agit strictement d'un outil visant à éliminer des personnes suspectes le plus rapidement possible. Si le *modus operandi* constaté sur la scène du crime se compare avec les données déjà incluses dans le registre, nous serons en mesure de procéder plus rapidement à une arrestation.

À notre avis, il n'existe aucun volet discriminatoire étant donné que l'usage est strictement administratif.



[English]

**Senator Bryden:** I am always concerned about the abuse of tools. I have some knowledge of tools being abused. I am getting old now. I remember blanket warrants for liquor charges that were used to investigate every crime except for liquor-related ones. They went to the bootleggers and found out where the stolen goods were and who was dealing and so on. If there is a tool that is effective, it often leads to misuse or abuse.

You indicated the tool could be used to eliminate a pool of suspects from the investigation. That is one of the things you do. How do you do that? How do you use this to eliminate a group of suspects? Let us assume in the city that I used to live in, which is a city of 200,000 people, you had registered in that city a reasonable number of sex offenders that would be in the registry. Let us say it is 50. If a sex offence is committed, do you go to each of those 50 people and find out what they were doing at that particular time to eliminate the ones that could not possibly be guilty?

**Mr. Cannavino:** First, the investigators go to the crime scene. They look at what happened, the MO. They look for physical evidence.

They can then go to look at the information, if there is a registry, to see if there are any sex offenders in the area. They will check the details of each of the sex offenders as to the MO. That would be a first step.

Then, it would be easy to talk to them, just as you would with any other suspects. You talk to neighbours and family members. In those types of crimes, we look everywhere. We have to talk to people. It would be done quickly because we are able to eliminate the ones who we think are not guilty. We can then continue the investigation.

That is the way the tool would work for us. We have to be careful with tools. When you were talking about the blanket warrants from years ago, I remember as a young police officer having those blanket warrants. Our boss would tell us, "If you use this and you do not use it for the proper thing, then you are in deep trouble. You will be accused." Things have changed over the years.

**Senator Bryden:** Have they changed for the better?

**Mr. Cannavino:** Look at the impact of the legislation on organized crime. At the beginning, everyone was afraid to give too much power to police officers. In the province of Quebec, there are few Hells Angels left because most of them are in jail, and they are there for 20 and 25 years for crimes they have committed.

[Traduction]

**Le sénateur Bryden:** Je crains toujours qu'on abuse de ce genre d'instruments. J'en sais personnellement quelque chose. Je ne suis plus tout jeune et je me souviens de ces mandats en blanc délivrés prétendument pour des cas d'infraction à la législation sur les alcools et qui étaient utilisés lors d'enquêtes sur toutes sortes de crimes sauf ceux qui concernaient l'alcool. Ils se rendaient chez les trafiquants d'alcool, ils découvraient où se trouvaient les marchandises volées et quels étaient les trafiquants, et cetera. Lorsqu'un instrument est efficace, on a souvent tendance à en abuser.

Vous nous avez donc parlé d'un instrument qui pouvait vous permettre d'éliminer toute une série de suspects pendant l'enquête. C'est donc l'une des choses que vous faites. Mais comment le faites-vous? Comment pouvez-vous utiliser un tel instrument pour éliminer un groupe de suspects? Imaginons le cas d'une ville comme celle où je vivais jadis, une ville de 200 000 habitants, et où il y aurait un registre comptant un certain nombre de délinquants sexuels. Mettons qu'il y en aurait 50. Si un délit sexuel y est commis, allez-vous voir chacune de ces 50 personnes pour lui demander ce qu'elle faisait au moment du délit afin d'éliminer celles qui manifestement ne sont pas coupables?

**M. Cannavino:** Pour commencer, les enquêteurs se rendent sur le lieu du crime. Ils regardent ce qui s'est passé, le modus operandi. Ils cherchent des preuves matérielles.

Ensuite, ils peuvent chercher des preuves documentaires et consulter un registre pour voir s'il y a des délinquants sexuels dans les environs. Ils peuvent par exemple vérifier si le modus operandi correspond à l'un des dossiers. Cela, c'est une première étape.

Dans un deuxième temps, il serait alors facile d'aller parler à ces gens tout comme on pourrait le faire pour n'importe quel autre suspect. On va parler aux voisins, aux membres de la famille. Dans ce genre de crime, nous regardons un peu partout. Il faut que nous allions parler aux gens. Cela peut se faire rapidement parce qu'ainsi, nous pouvons éliminer ceux qui, à notre avis, ne sont pas coupables. À ce moment-là nous pouvons continuer l'enquête.

Voilà comment ce genre d'instrument nous serait utile. Certes, il faut être prudent avec ce genre d'outils. Vous parliez des mandats de perquisition généraux qui avaient cours il y a des années, je me souviens en avoir utilisé lorsque j'étais jeune policier. Notre patron nous disait: «Si vous vous servez de ce mandat de façon inappropriée, vous allez avoir de gros problèmes. On va vous accuser». Mais avec les années, les choses ont changé.

**Le sénateur Bryden:** Pour le mieux?

**M. Cannavino:** Regardez les effets de la réglementation sur le crime organisé. Au début, tout le monde avait peur de donner trop de pouvoir à la police. Au Québec, il ne reste pas beaucoup de Hells Angels parce que la plupart d'entre eux sont en prison, et ils y sont pour 20 ou 25 ans en raison des crimes qu'ils ont commis.

We need some tools to resolve crimes and to help Canadian citizens. I do not know why it is always scary to give power to police officers.

**Senator Bryden:** Because there are some scary police officers.

**Mr. Cannavino:** And we take care of them.

**Senator Bryden:** We had some in Toronto who are on the take and busy in drugs. We have only really scratched the surface.

**Mr. Cannavino:** I have been a police officer for 31 years. I can tell you once someone has done something wrong he pays for it.

**Senator Bryden:** If he gets caught.

**Mr. Cannavino:** I would not like to have 54,000 cops trying to catch me.

**Senator Bryden:** Or covering my back.

**Mr. Cannavino:** I am sorry, senator, with the 31 years I have been a police officer I could tell you that the few who have done something wrong have paid for it. We do not like to work with crooked cops.

**Mr. Griffin:** CPIC has been in existence for at least 30 years now. There are still strict rules in place with respect to unauthorized disclosure of CPIC information. The consequences are swift and severe. Whether it is a police officer or a civilian member of a police force who discloses that information inappropriately, in most cases those people are dismissed from the police service. I think as a police officer coming into policing, it is quite well enforced, or emphasized, that that information must be treated properly, because if it is not used properly, you could lose your job or most likely will lose your job.

**Mr. Cannavino:** That information is not for everyone. If you are investigating a sex crime scene, then you have access to it, but it is not available to someone who decides that he wants to check his neighbourhood to see how many sex offenders there are. He cannot do that.

**Senator Bryden:** I understand that. I am guessing, because I do not know the number of sex offenders that would be on a registry in any typical city with a population of 50,000 or 100,000. Maybe you know how many would be. Would it be 20?

**Mr. Cannavino:** It depends. If a crime were to take place in, let us say, Central Ontario, the investigators will not be seeking information on how many sex offenders there are in Ontario. They will go with the area and a radius of so much.

**Senator Bryden:** I understand that. I am trying to ask what a normal radius would be.

**Mr. Cannavino:** In the province of Ontario, there are between 6,000 and 7,000 sex offenders.

**Senator Bryden:** Would those be principally in metropolitan areas?

Nous avons besoin d'outils pour résoudre les crimes et protéger la population. Je ne sais pas pourquoi on a toujours peur de donner des pouvoirs à la police.

**Le sénateur Bryden:** Parce qu'il y a des policiers qui font peur.

**M. Cannavino:** Mais nous nous en occupons.

**Le sénateur Bryden:** Il y a eu des policiers corrompus à Toronto, des policiers qui faisaient du trafic de drogue. Et nous n'avons vraiment qu'effleuré la surface.

**M. Cannavino:** Vous savez, cela fait 31 ans que je suis policier. Je peux vous dire que dès que quelqu'un s'écarte du droit chemin, il paie.

**Le sénateur Bryden:** S'il se fait prendre.

**M. Cannavino:** Je n'aimerais vraiment pas avoir 54 000 flics à mes trousses.

**Le sénateur Bryden:** Ou qui me protègent.

**M. Cannavino:** Excusez-moi, sénateur, mais pendant ces 31 années de service dans la police, je peux vous dire que les rares policiers qui se sont écartés du droit chemin ont tous payé pour leurs crimes. Nous n'aimons pas travailler avec des corrompus.

**M. Griffin:** Le CIPC existe depuis au moins 30 ans. Il existe des règles rigoureuses concernant la divulgation sans autorisation de renseignements du CIPC. La réaction est rapide et lourde de conséquences. Peu importe qu'il s'agisse d'un policier ou d'un membre au civil d'un corps policier qui divulgue quelque chose sans en avoir l'autorisation, le plus souvent il est automatiquement renvoyé de la police. Je pense que le système fonctionne fort bien et que dès que quelqu'un entre dans la police, on lui fait clairement comprendre que ce genre d'information doit être traitée selon les règles, à défaut de quoi il risque de perdre son boulot et que c'est fort probablement ce qui va lui arriver.

**M. Cannavino:** Cette information ne peut pas servir à n'importe qui. Si un policier fait enquête sur le lieu d'un crime sexuel, il y a accès, mais le premier venu qui voudrait vérifier combien de délinquants sexuels vivent dans son quartier n'y a pas accès. Il ne peut pas le faire.

**Le sénateur Bryden:** Je comprends cela. Je devine un peu ici, parce que j'ignore combien il pourrait y avoir de délinquants sexuels inscrits au registre d'une ville de 50 000 ou 100 000 habitants. Vous le savez peut-être; une vingtaine?

**M. Cannavino:** Cela dépend. Si un crime est commis, mettons, quelque part dans le centre de l'Ontario, les inspecteurs ne vont pas chercher à savoir combien il y a de délinquants sexuels en Ontario. Ils vont se limiter à un certain périmètre.

**Le sénateur Bryden:** Je comprends cela, j'aimerais simplement savoir ce qui pourrait être considéré comme un périmètre normal.

**M. Cannavino:** En Ontario, il y a entre 6 000 et 7 000 délinquants sexuels.

**Le sénateur Bryden:** Sont-ils majoritairement dans les villes?



**Mr. Cannavino:** The only information we have in the Ontario registry is that there are between 6,000 and 7,000.

**Senator Bryden:** I do not think this applies, but you made the reference to how effective DNA is as a tool, once again emphasizing its ability to eliminate suspects. In certain countries — and maybe here, I do not know — it is possible to voluntarily give samples of DNA to be matched for the purpose of eliminating the donor as a suspect in a violent crime or murder. Do we have that here?

**Mr. Cannavino:** If someone is a suspect, he could say to the investigator that he is willing to give a DNA sample. He could voluntarily say to the investigator, "I am not the person who committed the crime, and if you want to make sure, I am willing to give it." That could be done.

**Senator Bryden:** Depending on the size of the community, if 50 to 70 per cent of the people have been convinced to voluntarily give their DNA, you will gradually work down to a point where anyone who — as they have a right to do — refuses to give DNA will probably have his rights violated. He will be a suspect because of the fact he was not prepared to prove that he could not have been there or could not have done that. I know that has happened in certain communities in other countries. When you say that there is no additional sentence by having this registry, is it not the case that, once the person's name is on the registry, let us say for life, the individual would be subject to being questioned by the police at any time that a sex offence occurs in that particular area?

**Mr. Cannavino:** Not necessarily. The first thing is to investigate the crime scene. There are things that will show. In our language, we say the crime scene talks. If we have access to that registry, it will give us some answers on possibilities.

I was talking about *modus operandi*. That is a lot. The description of the individual is very important. If it does not match the description of the person who witnessed it, he will not even get a call. It automatically eliminates some people. Those are the first steps that the investigators will go through. If there appears to be a match, the investigators will go and see the individual. If we can eliminate a person quickly, that is good; it enables us to concentrate elsewhere. However, there are many steps before visiting an individual.

**Senator St. Germain:** As someone who served as a police officer for five years in two different police forces, there is a delicate balance with regard to power given to the police. However, as the witness stated, there is no one who will go after policemen more viciously than policemen themselves, if they have done anything wrong. As a police officer, I have been part and parcel of going after those who violated the trust that the

**M. Cannavino:** La seule chose que le registre de l'Ontario nous apprend, c'est qu'il y en a entre 6 000 et 7 000.

**Le sénateur Bryden:** Je ne pense pas que ce soit le cas, mais vous avez parlé de l'utilité de l'ADN lorsqu'il s'agit pour vous d'éliminer des suspects. Dans certains pays — et c'est peut-être le cas ici, je l'ignore — il est possible de donner volontairement un échantillon d'ADN à des fins de comparaison, pour se faire éliminer de la liste des suspects dans le cas d'un crime violent ou d'un meurtre. Est-ce la même chose ici?

**M. Cannavino:** Quelqu'un qui est soupçonné peut toujours dire à l'inspecteur qu'il accepte de donner un échantillon d'ADN. Il pourrait spontanément lui dire: «Je ne suis pas la personne que vous recherchez et si vous voulez en avoir la preuve, je suis prêt à vous donner un échantillon». C'est tout à fait possible.

**Le sénateur Bryden:** Tout dépend évidemment de la taille de l'agglomération, si 50 à 70 p. 100 des individus ont pu être convaincus de donner volontairement un échantillon d'ADN, on en arrive progressivement à un point où quiconque refuse — ce qui est son droit — de donner un échantillon de son ADN risque en toute vraisemblance de voir ses droits violés. Il sera suspect par le seul fait qu'il n'est pas prêt à prouver qu'il n'aurait pas pu être là ou qu'il n'aurait pas pu commettre le crime. Je sais que cela s'est déjà produit dans certaines localités d'autres pays. Lorsque vous affirmez que l'existence de ce registre n'est pas une peine supplémentaire, n'est-il pas vrai que, dès lors que votre nom y est porté, jusqu'à la fin de vos jours par exemple, vous risquez d'être interrogé à tout moment par la police sitôt qu'un délit sexuel a été commis dans les environs?

**M. Cannavino:** Pas nécessairement. La première chose que nous faisons, c'est une enquête sur les lieux du crime. Il y a des choses qui vont apparaître. Dans notre jargon, nous disons que la scène du crime nous parle. Si nous avons accès au registre, cela nous donnera certaines réponses au sujet de telle ou telle possibilité.

Je vous parlais un peu plus tôt du *modus operandi*. Ce *modus operandi* est extrêmement éloquent. La description d'une personne l'est également. Si cela ne correspond pas à la description de la personne qui a été témoin du crime, on ne lui téléphonera même pas. Cela permet d'éliminer automatiquement certaines personnes. Voilà donc les premières étapes de l'enquête. S'il semble y avoir une correspondance, à ce moment-là les inspecteurs vont aller voir la personne en question. Si nous pouvons éliminer rapidement un suspect possible, tant mieux, cela nous permet de concentrer nos efforts ailleurs. Mais cela dit, avant d'aller rendre visite à quelqu'un, il y a de très nombreuses autres étapes.

**Le sénateur St. Germain:** Moi qui ai servi dans la police pendant cinq ans dans deux corps policiers différents, je peux vous dire qu'il y a un subtil juste milieu en ce qui concerne les pouvoirs donnés à la police. Cela dit, comme le témoin l'a lui-même déclaré, personne ne va s'en prendre à un policier avec plus de férocité qu'un autre policier, si le premier a fait quelque chose de mal. J'étais policier moi-même, et j'ai directement participé à

public had put in them. I can assure you, if you think that they will go after a criminal aggressively, you have no idea how they will go after one of their own.

In the case of children, there is not a more empty feeling in the world than when you go to a murder scene or a scene where a child has been abused. There have been many developments over the last 30 or 40 years since I have been a policeman, but I can tell you, there is a feeling of emptiness because, as a human being, you want to get something done quickly. In the *Brampton* case, had a registry been in place, if the kid had been held for two days the investigators would have had a chance.

I would ask senators to really dig deep and think of the children. They are the greatest victims of these types of crimes.

**Senator Cools:** I should like to welcome the witnesses and to say it is nice to see you, as always. You have opened vast areas.

Frankly, Mr. Chairman, the committee has not heard any testimony on some of these issues. Perhaps we should hear witnesses on some of these issues. In particular, the questions I am very interested in involve what you would have to call the susceptibility of sex offenders to treatment.

Not every sex offender is capable of being treated. Some are. If we could begin at the beginning, of the 6,000 to 7,000 sex offenders — let us keep the language clear — in Ontario, how many are random or isolated sex offenders but are not sexual deviants? There is a difference. There are many cases of sexual assault that are one-time events, such as a date or something gone very wrong, but it is not a habit of the individual; there is not a deviance then.

Of these sex offenders, do we know what percentage of them is sexual deviants, if we are still using that language, and of that percentage of deviants, do we know what percentage of them is susceptible to therapy?

There are many conditions simply not susceptible to therapy, and there are many offenders that you cannot get to take therapy anyway.

Perhaps we should have a witness come before us and talk to us about the phenomenon of these sex offences. I have a feeling we are using a very wide brush.

As an investigating officer, you know exactly what I am talking about.

des poursuites contre des confrères qui avaient trahi la confiance que la population avait placée en eux. Je peux vous assurer que, si vous pensez que les policiers vont poursuivre un criminel avec acharnement, vous n'avez aucune idée de l'acharnement qu'ils mettront à coincer un des leurs.

Parlant d'enfants, rien au monde ne donne un tel sentiment de vide que le fait de voir une scène de meurtre ou d'agression sexuelle dont un enfant a été la victime. Beaucoup de choses se sont produites depuis 30 ou 40 ans, depuis que je ne suis plus policier, mais je peux vous dire que c'est un sentiment de vide parce que, étant un être humain, on veut obtenir un résultat rapidement. Dans l'affaire *Brampton*, s'il y avait eu un registre, si le gamin avait été détenu pendant deux jours, les inspecteurs chargés de l'enquête aurait eu une chance.

Je voudrais demander aux sénateurs de se livrer à une introspection profonde et de penser aux enfants. Ce sont les enfants qui sont les grandes victimes de ce genre de crimes.

**Le sénateur Cools:** Je voudrais à mon tour souhaiter la bienvenue aux témoins et leur dire que, comme d'habitude, c'est toujours un plaisir de les voir. Vous nous avez fait découvrir énormément de choses.

Pour être franche avec vous, monsieur le président, il faut reconnaître que le comité n'a entendu aucun témoignage au sujet de certaines de ces questions et peut-être devrions-nous convoquer des témoins précisément pour cela. Les questions qui m'intéressent plus particulièrement concernent ce qu'il faudrait appeler les potentialités de traitement des délinquants sexuels.

Ce ne sont pas tous les délinquants sexuels qui peuvent être soignés. Certains oui. Si nous pouvions commencer au tout début, sur les 6 000 à 7 000 délinquants sexuels, restons clair — en Ontario, combien y a-t-il de délinquants sexuels qui ont commis leur crime de manière aléatoire ou isolée et qui ne sont pas pour autant des déviants? Ce n'est pas la même chose. Souvent, une agression sexuelle est un fait isolé, le résultat d'un rendez-vous qui a très mal tourné, mais qui ne dénote pas nécessairement une habitude de la part de l'agresseur; il n'y a pas de déviance dans ces cas-là.

Ainsi, savons-nous quel est le pourcentage de tous ces délinquants sexuels qui sont des déviants, si c'est toujours le terme en usage, et sur ce nombre de déviants, savons-nous quel est le pourcentage d'entre eux qui sont susceptibles de répondre à une thérapie?

Il y a énormément d'états pathologiques qui ne répondent tout simplement pas à une thérapie, et il y a également de nombreux délinquants auxquels on ne parvient de toute manière pas à faire accepter une thérapie.

Peut-être devrions-nous entendre un témoin qui puisse nous parler de la phénoménologie de ces délits sexuels. J'ai le sentiment en effet que nous ratissons très large.

Comme vous faites vous-même des enquêtes, vous devez savoir de quoi je parle.



I was on the parole board. You kind of knew the bad ones.

**Mr. Cannavino:** Yes, we would not be able to give you the percentage of who is deviant. Our police officers have been to so many of those crime scenes that it is unbelievable. Some doctors or psychiatrists call them predators, because when you see the victims you are led to believe that only a ferocious animal could do a thing like that. That is why many psychiatrists talk about predators.

As I said, we could not give you the percentage of who is deviant or who is inclined to leave the therapy.

**Senator Cools:** You would not know that.

**Mr. Cannavino:** No.

**Senator Cools:** Mr. Chairman, it is a field of expertise that is not widespread. As we are hearing so much about it, perhaps we could get some of the psychiatrists who work in the institutions. Most of the penitentiaries have psychiatric departments. We should have some forensic clinicians as witnesses.

To support what these gentlemen are saying, for years many people thought that a rapist was just an oversexed individual — which is not the case. You read the reports of some of those cases. Those victims seem to have been bitten by wild animals; some of the most terrible things have been done to them.

It would be good if we could get some insights into the class of people about which we are passing a law. I cannot help but feel that we really are operating in the dark. I know what you are talking about.

**The Chairman:** Mr. Cannavino and Mr. Griffin, I want to thank you for taking the time to be with us today and for sharing your comments and expertise. We wish you all the best in your work.

Honourable senators, we will proceed to the second part of our agenda. We do have some time constraints with the room.

Our next witness is well known to committee members. We welcome our fellow parliamentarian, Mr. Svend Robinson, who is here to familiarize us with the provisions of Bill C-250. As you all know, Mr. Robinson was the sponsor of this private member's bill in the House of Commons.

Please proceed, Mr. Robinson.

**Mr. Svend J. Robinson, M.P., Burnaby—Douglas:** Honourable senators, it is a privilege and an honour to be able to appear before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs in support of Bill C-250.

Moi, j'ai siégé à une commission des libérations conditionnelles, et on sait tout de suite quelles sont les pommes pourries.

**M. Cannavino:** Effectivement, nous ne pourrions pas vous donner le pourcentage de déviants. Nos policiers ont vu tellement de scènes de crime que c'en est incroyable. Il y a des médecins ou des psychiatres qui les qualifient de prédateurs sexuels parce que, lorsqu'on voit les victimes, on a tendance à penser que seul un animal sauvage pourrait faire ce genre de choses. C'est précisément pour cette raison que les psychiatres parlent de prédateurs.

Mais comme je vous le disais, il nous est impossible de vous donner le pourcentage de déviants ou de délinquants qui seraient enclins à abandonner la thérapie.

**Le sénateur Cools:** Vous n'avez pas le moyen de le savoir.

**M. Cannavino:** Non.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, il s'agit d'un domaine de spécialité qui est peu courant. Puisque nous en entendons beaucoup à ce sujet, nous pourrions peut-être faire comparaître des psychiatres qui travaillent dans ce genre d'établissements. La plupart des pénitenciers ont une aile psychiatrique. Nous devrions citer à comparaître des psychiatres légistes.

Dans le droit fil de ce que nous disent ces messieurs, pendant des années, la plupart des gens pensaient qu'un violeur était somme toute quelqu'un ayant des pulsions sexuelles très fortes, alors que ce n'est pas le cas. On peut lire des rapports à ce sujet. Il y a des victimes qui semblent avoir été attaqués par un animal sauvage, les sévices les plus atroces leur ont été faits.

Il serait donc bon que nous puissions avoir une meilleure idée du genre de personnes contre lesquelles nous légiférons. Je ne peux m'empêcher d'avoir le sentiment que nous sommes vraiment dans le noir. Je sais de quoi vous parlez.

**Le président:** Monsieur Cannavino et monsieur Griffin, je tiens à vous remercier d'avoir pris le temps d'être venus aujourd'hui nous faire part de vos observations et de votre savoir. Nous vous souhaitons bonne chance dans vos activités.

Honorables sénateurs, passons à la deuxième partie des points inscrits à l'ordre du jour, car nous disposons de la salle pendant un certain temps seulement.

Les membres du comité connaissent bien le prochain témoin. Nous souhaitons la bienvenue à notre collègue, M. Svend Robinson, qui va nous familiariser avec les dispositions du projet de loi C-250. Comme chacun le sait, c'est M. Robinson qui a parrainé ce projet de loi d'initiative parlementaire à la Chambre des communes.

À vous la parole, monsieur Robinson.

**M. Svend J. Robinson, député (Burnaby—Douglas):** Honorables sénateurs, je suis fier et heureux de comparaître devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, afin d'appuyer le projet de loi C-250.

While it is correct that I was the sponsor of this bill in the House of Commons, it is important to underline the fact that the bill was passed in the House of Commons with the significant support of a plurality of over 30 members of the House.

My time is brief, and I will welcome an opportunity to answer questions from honourable senators. I initially do wish to take this opportunity to thank the sponsor of this bill in the Senate, Senator Joyal, who is also a member of this committee.

I cannot speak nearly as eloquently as Senator Joyal as to the purpose and the importance of this legislation. I had the opportunity to review the transcripts of all of the speeches that were made in the Senate on this bill. Senator Joyal spoke eloquently and powerfully as to the importance of this legislation.

I also wish to note the role of the Senate historically in protecting minorities. This is one of the critically important roles of this house. Certainly, that role is one that was evidenced in the debate on this proposed legislation, on both sides of the Senate. I wish to underscore the comments, for example, of Senator Kinsella in supporting the legislation as well as members of both the Conservative and Liberal sides of the Senate on this bill.

One can have a vigorous debate about the need for hate propaganda legislation at all. I note, for example, in her comments to the Senate, that Senator Cools gave a comprehensive and thorough review of the history of this legislation. It originated in 1970, after the report of Maxwell Cohen's committee. Yes, there were people who said that we do not need hate propaganda legislation in Canada at all, but in its wisdom, in 1970, Parliament passed this amendment to the Criminal Code.

At that time, the notion that the amendment might include sexual orientation would have frankly been unthinkable. It was the same year, 1970, in which homosexuality was decriminalized. Prime Minister Trudeau and Justice Minister Turner decriminalized homosexuality. Hence, any notion that one might include sexual orientation in hate propaganda legislation at that time would have been out of the question.

Having adopted hate propaganda legislation, the argument that I would make, honourable senators, is that one must listen to the evidence of those on the frontlines in dealing with the issue of hate crimes, and ask, "Who is targeted by hate crime in Canada today?"

You will hear compelling evidence from the representatives of the Canadian Association of Chiefs of Police, I believe tomorrow, Inspector Dave Jones, who was the head of the hate crimes unit of the Vancouver Police Department, that the group that is targeted more frequently than any other group in Canada for violent hate crimes is the group that is not currently included in the hate propaganda sections of the Criminal Code.

J'ai effectivement parrainé ce projet de loi à la Chambre des communes, mais je voudrais signaler que j'ai bénéficié de l'appui considérable d'une trentaine de députés de la Chambre pour le faire adopter.

Je dispose de peu de temps et voudrais avoir l'occasion de répondre aux questions des honorables sénateurs. Je voudrais tout d'abord profiter de l'occasion pour remercier le parrain du projet de loi au Sénat, le sénateur Joyal, qui est également membre du présent comité.

Je suis loin de pouvoir égaler l'éloquence dont il a fait preuve en évoquant les objectifs et l'importance du projet de loi. J'ai en effet pu examiner la transcription des discours prononcés au Sénat au sujet du projet de loi et constater avec quelle ferveur et quel talent le sénateur Joyal avait défendu le projet de loi.

Il est de tradition pour le Sénat de jouer un rôle dans la protection des minorités. C'est une des fonctions vitales qu'il joue. On l'a constaté lors du débat sur le projet de loi, des deux bords du Sénat. Parmi les prises de position en faveur du projet de loi, j'ai notamment relevé celle du sénateur Kinsella, ainsi que de membres du Parti conservateur, comme du Parti libéral.

Il est possible d'avoir un débat animé, ne serait-ce que pour savoir s'il est même nécessaire d'adopter des mesures législatives contre la propagande haineuse. Le sénateur Cools, par exemple, a bien mis les choses en perspective, en examinant en détail les antécédents du projet de loi. Son origine remonte à 1970, après le rapport du Comité de Maxwell Cohen. À l'époque aussi, il y avait des gens qui estimaient que le Canada n'avait aucunement besoin de mesures législatives contre la propagande haineuse. Cependant, dans sa sagesse, le Parlement a adopté cet amendement au Code criminel, en 1970.

À l'époque, il aurait été impensable d'inclure l'orientation sexuelle dans l'amendement. C'était en effet l'année, 1970, où l'homosexualité venait juste d'être décriminalisée — par le premier ministre Trudeau et le ministre de la Justice, M. Turner. Il aurait donc été impensable d'inclure l'orientation sexuelle dans les mesures législatives contre la propagande haineuse.

Une fois admis le principe selon lequel des mesures législatives contre la propagande haineuse sont nécessaires, j'avance, honorables sénateurs, qu'il convient d'écouter les témoignages de ceux qui sont aux premières lignes quand il s'agit de crimes haineux. Or, si vous demandez qui est visé par les crimes haineux au Canada aujourd'hui, quelle réponse vous donne-t-on?

Que le groupe le plus fréquemment victime d'agressions haineuses au Canada est un groupe qui pour l'instant n'est pas mentionné dans les articles sur la propagande haineuse du Code criminel. C'est ce dont attesteront les représentants de l'Association canadienne des chefs de police, que vous entendrez demain, je crois, notamment l'inspecteur Dave Jones, qui était à la tête de l'unité des crimes haineux du service de police de Vancouver.



The police evidence will be that existing grounds of race, colour or ethnic origin are clearly important. All of us wish to ensure that hate or violence directed at groups whether on the basis of anti-Semitism, racial slurs or any other slurs, must be vigorously condemned.

My bill is a short, but profoundly important bill. It says that the same level of protection should be extended to gay and lesbian people — no more and no less.

The bill has strong support across the country. It has the support of every attorney general in Canada. I remind members of this house that that includes attorneys general of all political persuasions, including the Attorney General of Alberta, Dave Hancock, who has spoken strongly in support of the legislation. The bill has the support of the former Minister of Justice, Martin Cauchon, as well as the current Minister of Justice, Irwin Cotler. It has the support of the Canadian Association of Chiefs of Police. It has the support of the Canadian Association of Police Boards, which are citizens across the country who study this issue.

Certainly, one can argue that perhaps in the future other grounds should be included in hate propaganda legislation. I strongly support the inclusion, for example, of gender, gender identity and gender expression. I know that Senator St. Germain has spoken about the possibility of national origin. There are a number of other suggestions, but that is not before this committee today. Before the committee today is a bill that has been passed by the House to include sexual orientation.

There have been two key issues that were raised, honourable senators, in the debate in the Senate and in the House of Commons. One issue is the definition of sexual orientation. Some members of the Senate have said, "My goodness, if we include sexual orientation in the Criminal Code hate propaganda sections, it would open up the door to inclusion of concepts such as bestiality and pedophilia. We cannot have that."

To that I would say two things. First, the words "sexual orientation" are not new to Canadian jurisprudence. They have been in Canadian law since 1977.

*[Translation]*

It was in Quebec, in 1977, that an amendment was passed. Quebec was the first province.

**Senator Nolin:** In the Charter.

**Mr. Robinson:** In the Quebec Charter of Rights and Freedoms.

*[English]*

Since 1977, every province has included sexual orientation; every territory has included sexual orientation. The Criminal Code, in the provisions with regard to the aggravation of sentencing, includes sexual orientation. Never, not once, has it

Les témoignages de la police montreront clairement l'importance de la race, de la couleur de la peau ou de l'origine ethnique dans les motifs existants. Nous souhaitons tous condamner fortement toute haine ou violence visant des groupes du fait d'antisémitisme et d'insultes raciales ou pour d'autres motifs.

Mon projet de loi est bref, mais d'une importance vitale. Il pose un principe: que le même niveau de protection devrait s'appliquer aux personnes gaies et lesbiennes — ni plus ni moins.

Le projet de loi reçoit un appui solide dans tout le pays. Il est appuyé par tous les procureurs généraux du Canada. Je rappelle aux sénateurs que cela comprend des procureurs généraux de toutes les affiliations politiques, y compris le procureur général de l'Alberta, Dave Hancock, qui s'est dit très en faveur de ce projet de loi. Cette mesure est également appuyée par l'ancien ministre de la Justice, Martin Cauchon, ainsi que par le ministre actuel de la Justice, Irwin Cotler. Il est en outre appuyé par l'Association canadienne des chefs de police, ainsi que par l'Association canadienne des commissions de police, qui est composée de citoyens de partout au pays qui examinent cette mesure législative.

On pourrait certes faire valoir que d'autres motifs pourraient plus tard être inclus dans les lois contre la propagande haineuse. Pour ma part, je serais tout à fait d'accord pour qu'on y inclue entre autres le sexe, l'identité sexuelle et l'expression sexuelle. Je sais que le sénateur St. Germain a mentionné la possibilité d'y inclure le pays d'origine. D'autres motifs ont été proposés mais votre comité n'en est pas saisi aujourd'hui. Ce dont il est saisi, c'est d'un projet de loi qui a été adopté par la Chambre afin d'inclure le motif de l'orientation sexuelle.

Honorables sénateurs, deux grandes questions ont été soulevées dans le débat au Sénat et à la Chambre de communes. L'une d'entre elles est la définition de l'orientation sexuelle. Certains sénateurs ont dit qu'en incluant le motif de l'orientation sexuelle dans les dispositions du Code criminel en matière de propagande haineuse, on permettrait d'y inclure également des choses comme la bestialité et la pédophilie. Ils disent que c'est inacceptable.

J'ai deux réponses à cela. Tout d'abord, la mention de l'orientation sexuelle n'a rien de nouveau dans la jurisprudence canadienne. Cette expression est utilisée dans le droit canadien depuis 1977.

*[Français]*

C'était justement dans la province de Québec, en 1977, qu'on a adopté une modification à la loi. C'était la première province.

**Le sénateur Nolin:** Dans la Charte.

**M. Robinson:** Dans la Charte des droits et libertés au Québec.

*[Traduction]*

Depuis 1977, toutes les provinces et tous les territoires ont inclus l'orientation sexuelle. L'orientation sexuelle est également incluse dans les dispositions du Code criminel en matière de gravité des peines. Cette notion n'a jamais été interprétée de façon à

been interpreted to include any illegal conduct, pedophilia, bestiality, not in Canada nor anywhere else in the world. Those are illegal acts and they have no place in this particular definition of sexual orientation.

The second issue raised is the issue of the protection of religious freedom and freedom of speech. That is an issue I take seriously. I fought for my entire political life in support of freedom of religion and freedom of speech. I know that some have said that this bill could infringe on that. Honourable senators, that is not the case. The Supreme Court of Canada in *Keegstra* upheld existing hate propaganda provisions by a narrow margin of 4-3. In upholding those provisions, the Supreme Court of Canada set a very high threshold for prosecution under the hate propaganda sections of the code. In fact, Senator Cools herself noted that high threshold. She pointed out, in her words, that hate crimes are very rare. The Supreme Court of Canada has set a high threshold. I would be glad, in response to questions, to quote directly from Chief Justice Dickson on that threshold and what is required for prosecution.

Since 1970, honourable senators, there have been only five prosecutions under the hate propaganda sections of the Criminal Code — none for genocide, not a single one, and none for inciting hatred. They have all been under the hate propaganda section.

The signal that is sent out by the exclusion of gay and lesbian people from the equal protection of the hate propaganda sections is that our lives, the lives of gay and lesbian people, are less valuable, that our safety is less important. The signal that is sent to young people is very destructive. We heard such evidence. I was in the Senate when Senator Carstairs spoke eloquently about young people. Senator Joyal, Senator LaPierre and others around this table spoke about the power of words.

I certainly recall the power of words of a 14-year-old boy named Hamed Nostoh. I will never forget sitting down with his parents in his living room in Surrey, British Columbia, next door to the community that I represent. Hamed Nostoh had walked home from school, filled his backpack with rocks, left a suicide note and walked to the Pattullo Bridge and threw himself off that bridge. He did that because he could not face the anguish and the pain of the words that were directed at him: faggot, queer. He was not gay, but those words were powerful and they killed him.

This bill is largely symbolic; I would be the first person to concede that. There will not be a lot of prosecutions under this legislation. Yet the symbolism is enormously important because it says to gay and lesbian people that our lives and our safety and our security are just as important.

It will give an additional resource to the police who need that. A gentleman named Fred Phelps wanted to come to Canada to spread hatred. Some of the members around this table may know that Mr. Phelps has a Web site called [www.godhatesfags.com](http://www.godhatesfags.com),

inclure des actes illégaux comme la pédophilie et la bestialité, ni au Canada ni ailleurs au monde. Ce sont des actes illégaux qui n'ont rien à voir avec cette définition de l'orientation sexuelle.

La deuxième question soulevée est celle de la protection de la liberté de culte et de la liberté d'expression. C'est une question qui me tient à coeur. J'ai lutté durant toute ma carrière politique pour défendre la liberté de culte et la liberté d'expression. D'après certains, ce projet de loi pourrait porter atteinte à ces libertés. Honorables sénateurs, ce n'est pas le cas. La Cour suprême du Canada a maintenu dans l'affaire *Keegstra* la validité des dispositions actuelles en matière de propagande haineuse par une mince majorité de quatre contre trois. En maintenant ces dispositions, la Cour suprême a fixé un seuil très élevé pour les poursuites en vertu des dispositions du Code en matière de propagande haineuse. En fait, le sénateur Cools a elle-même fait remarquer que ce seuil était élevé. Elle a fait remarquer que les crimes haineux sont très rares. La Cour suprême du Canada a fixé un seuil élevé. Il me fera plaisir, si vous posez la question, de citer ce qu'a dit le juge en chef Dickson au sujet de ce seuil et des critères applicables aux poursuites.

Honorables sénateurs, il n'y a eu que cinq poursuites en vertu des dispositions du Code criminel en matière de propagande haineuse depuis 1970. Il n'y a eu aucune poursuite pour génocide non plus que pour incitation à la haine. Toutes ces poursuites étaient en vertu des dispositions sur la propagande haineuse.

L'exclusion des gais et des lesbiennes des mesures de protection égale offerte par les dispositions en matière de propagande haineuse signifie que la vie des gais et des lesbiennes a moins de valeur et que notre sécurité est moins importante. C'est lancer là un message très destructeur à nos jeunes. Nous avons entendu des témoignages à cet effet. J'étais au Sénat lorsque le sénateur Carstairs a parlé avec éloquence des jeunes. Le sénateur Joyal et le sénateur LaPierre, entre autres, ont parlé du pouvoir des mots.

Je me souviens en tout cas du pouvoir qu'ont eu les mots pour un jeune garçon de 14 ans nommé Hamed Nostoh. Je n'oublierai jamais le temps que j'ai passé avec ses parents, assis dans leur salon, à Surrey, en Colombie-Britannique, à côté de la collectivité que je représente. Hamed Nostoh est parti de l'école, il a rempli son sac à dos de pierres, il a laissé une lettre d'explications, il s'est rendu au pont Pattullo et il s'est suicidé en sautant de ce pont. S'il a commis cet acte, c'est qu'il ne pouvait plus supporter l'angoisse et la douleur provoquées par les mots qui lui étaient lancés: fifi, tapette. Il n'était pas gai, mais ce sont des mots puissants qui l'ont tué.

Ce projet de loi est surtout symbolique; je suis le premier à le reconnaître. Il ne donnera pas lieu à de nombreuses poursuites. Et pourtant, il est d'un symbolisme énorme car il dit aux gais et aux lesbiennes que notre vie et notre sécurité sont aussi importantes que celles des autres.

Le projet de loi donnera également des ressources accrues aux policiers qui en ont besoin. Un dénommé Fred Phelps voulait venir au Canada pour y répandre la haine. Certains sénateurs de votre comité savent que M. Phelps a un site Web intitulé



with a picture of Matthew Shepherd burning in hell. Mr. Phelps promotes violence, beating and hatred. He wanted to come to Canada to spread his hatred. Pat Callaghan, the head of the hate crimes unit in the Ottawa police department said that if this hatred were directed at any other minority, a racial minority, a religious minority, we would be able to tell him that we do not want his hatred in this country.

If this was done against a Catholic, a Jew or a black person, charges could be laid. If we had that legislation, we wouldn't have to put up with his nonsense on Monday. We could have told him, "If you show up and start spreading this hate, we'll arrest you."

That is the kind of Canada that I want to see and that I want to live in, Mr. Chairman. I would appeal to honourable senators to support this legislation. Can the provisions in the code itself ultimately be made better? Absolutely. Should they be? Indeed, they should. However, I first tabled this bill almost 15 years ago. There has been a growing level of support for the legislation. It has been adopted by a significant majority in the House of Commons. I am concerned about time on this bill. Certainly, I welcome any questions on the bill. I know there have been issues raised around the question of genocide. Senator Grafstein spoke eloquently to this issue as well during the debate when he pointed out that homosexuals were also targeted during the Holocaust. The pink triangle and the yellow star were those that marked people who were different and who were targeted by the Nazis.

Honourable senators, I thank you for the opportunity to appear before you as a witness on the bill. I welcome any questions. I would point out that this is an issue that continues to be of great concern in terms of violence.

Just last week, the mayor of Hamilton said that an attack against one of us is an attack against us all. He said: "If I am attacked because I am a person of colour, because I am gay, lesbian, bisexual or transgendered or from a certain religion, it is inappropriate. It is not to be tolerated. It is to be challenged with the greatest vigour one can muster."

This bill does that, Mr. Chairman, and I would hope that it would receive the strongest support of this committee and of the Senate.

**Senator St. Germain:** Mr. Robinson, it is nice to see you. My biggest question arises from the fact that, in the 27 years that I have been here, I have never received so much mail on an issue.

You are a great social democrat and you have always been a defender of free speech. I am not a great expert on the Bible, but I have looked up in the Bible the portions that are contentious. More important are the views of the leading members of the clergy, people who cannot be taken for granted in our society as unlearned people; they are learned people. They are very concerned about their ability to continue to practice their faith and to speak on issues that are in the Bible. This bill would inhibit

www.godhatesfags.com. On peut y voir une photo de Matthew Shepherd brûlant en enfer. M. Phelps fait la promotion de la violence, des coups et de la haine. Il voulait venir au Canada pour répandre cette haine. Pat Callaghan, qui dirige l'unité des crimes haineux du service de police d'Ottawa, a déclaré que si cette haine était dirigée vers une autre minorité, une minorité raciale ou religieuse, nous pourrions signifier à M. Phelps que nous ne voulons pas de sa propagande au Canada.

Si cette propagande s'adressait aux catholiques, aux juifs ou aux noirs, des accusations seraient portées. Si ce projet de loi avait déjà adopté, nous n'aurions pas à nous occuper de ce cas ridicule lundi. Nous aurions pu lui dire que s'il venait ici pour répandre la haine, il serait arrêté.

Voilà le Canada dans lequel je veux vivre, monsieur le président. J'exhorte les honorables sénateurs à appuyer ce projet de loi. Peut-on améliorer les dispositions du Code criminel? Absolument. Devraient-elles être améliorées? Tout à fait. J'ai déposé ce projet de loi une première fois il y a près de 15 ans. L'appui à cette mesure a constamment augmenté. Elle a été adoptée par une majorité importante de députés à la Chambre des communes. Je crains tout retard pour l'adoption de ce projet de loi. Je suis prêt à répondre à toutes vos questions à son sujet. Je sais que certains ont posé des questions au sujet du génocide. Le sénateur Grafstein a parlé de cette question avec éloquence durant le débat, lorsqu'il a fait remarquer que les homosexuels avaient également été la cible de l'Holocauste. Les nazis marquaient d'un triangle rose et d'une étoile jaune ceux qui étaient différents.

Honorables sénateurs, je vous remercie d'avoir entendu mon témoignage au sujet de ce projet de loi. Je suis prêt à répondre à vos questions. Je vous signale que c'est une question qui continue d'être préoccupante en ce qui a trait à la violence.

La semaine dernière encore, le maire de Hamilton a dit qu'une attaque contre l'un d'entre nous est une attaque contre tous. Il a déclaré: «Alf, il est inacceptable que je puisse être attaqué parce que je suis une personne de couleur, parce que je suis gai, lesbienne, bisexuel ou transsexuel, ou encore parce que je pratique une religion plutôt qu'une autre. Cela ne peut pas être toléré. Nous devons lutter contre cela avec la dernière des énergies».

Voilà ce que fait ce projet de loi, monsieur le président. J'espère qu'il recevra le plus fort appui possible de votre comité et du Sénat.

**Le sénateur St. Germain:** Monsieur Robinson, c'est un plaisir de vous rencontrer. Ma question la plus importante vient de ce que, depuis 27 ans que je suis sénateur, je n'ai jamais reçu autant de courrier au sujet d'un dossier.

Vous êtes un social démocrate éminent et vous avez toujours défendu la liberté d'expression. Je ne suis pas un grand expert de la Bible, mais j'ai consulté les extraits de la Bible qui soulèvent la controverse. Plus encore, des dirigeants du clergé, et personne ne peut dire que ce sont des ignorants, car ils n'en sont pas, ont exprimé leur opinion. Ils se sont dits très préoccupés au sujet de leur capacité de continuer à pratiquer leur religion et à se prononcer sur ce qui est écrit dans la Bible. D'après eux, ce projet

them, they feel, from the freedom of practicing their religion in the traditional way. They feel this bill is an incursion on free speech and the exercise of freedom of religion.

I know you have spoken to that. You know my background, Mr. Robinson. I have been a policeman; I have worked the streets. I am not naive. I think every time we pass a piece of legislation in this place we all lose a little bit of freedom.

I will not deny that, in my own experience, sure, horrible things have happened in regards to the gay community on the streets of Vancouver when I was on the force there and in Winnipeg when I was on that force. Based on the information that has been given to me and from the people who have spoken to me, this bill really is an incursion into the area of freedom of speech and freedom of expression, as far as religion is concerned. Would you like me to elaborate on that?

**Mr. Robinson:** Senator St. Germain, I am glad to do that because, clearly, that objection has been the central focus of the opposition to this bill. You are absolutely right. You are right as well about the mail. You can imagine the mail that I am getting on this. There has been an extensive lobbying campaign. Full-page advertisements in both *The Globe and Mail* and the *National Post* suggested that, if this legislation were passed, the Bible would become a banned document. Nothing could be further from the truth.

In clarifying that, I want to make two points. First, under the existing provisions of the hate propaganda sections of the Criminal Code, there is a specific exemption for expression of an opinion based on a religious subject. Section 319(3)(b) states:

No person shall be convicted of an offence under subsection (2)...

(b) if, in good faith, he expressed or attempted to establish by argument an opinion on a religious subject;

That is in the existing code.

**Senator St. Germain:** May I interject? You know this subject really well. However, would it not put an individual in the position of having to defend himself if the legislation were passed, whereas now an individual can freely practice his religion without having to put up a defence?

**Mr. Robinson:** Absolutely not. We are talking about a criminal offence. The onus in criminal law is on the Crown to prove beyond a reasonable doubt that the offence has been committed. You will recall that as a police officer. This is in the Criminal Code. This is not human rights legislation; this is in the Criminal Code.

The first point is that the existing code included that protection. However, because of the concern raised across the country on this issue, I worked closely with members on all sides of the House and I agreed to an amendment. That amendment was actually adopted during the debate in the House. After my

de loi brimerait leur liberté de pratiquer leur culte de façon traditionnelle. Ils estiment que ce projet de loi est une entrave à la liberté d'expression et à la liberté de culte.

Je sais que vous avez parlé de cela. Vous connaissez mes antécédents, monsieur Robinson. J'ai été policier; j'ai travaillé dans la rue, je ne suis pas naïf. Il me semble que, chaque fois que nous adoptons une mesure législative dans cet endroit, nous perdons tous un petit peu de notre liberté.

Je ne nierai pas, bien sûr, que j'ai eu connaissance d'actes terribles qui ont été commis contre la communauté gaie dans les rues de Vancouver quand je faisais partie de la police là-bas et à Winnipeg où j'ai aussi été policier. D'après l'information que j'ai reçue et d'après ce qu'on m'a dit, le projet de loi dont nous sommes saisis constitue vraiment un empiètement sur la liberté de parole et la liberté d'expression en ce qui concerne la religion. Voudriez-vous que j'apporte plus de précisions?

**M. Robinson:** Sénateur St. Germain, je serai heureux d'apporter des précisions, puisque c'est là la principale objection des opposants au projet de loi. Vous avez parfaitement raison. Vous avez raison également au sujet du courrier. Vous pouvez imaginer ce que je reçois comme courrier sur cette question. Il y a eu une vaste campagne de pression. Des pages entières de publicité ont paru dans le *Globe and Mail* et le *National Post*, où l'on disait que, si la mesure était adoptée, la Bible serait interdite. C'est tout à fait faux.

Deux points me permettront d'expliquer cette affirmation. Premièrement, les dispositions relatives à la propagande haineuse qui se trouvent dans le Code criminel à l'heure actuelle prévoient expressément une exemption dans le cas de la personne qui exprime une opinion fondée sur un sujet religieux. Ainsi, l'alinéa 319(3)b) dispose que:

Nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction prévue au paragraphe (2) dans les cas suivants:

b) il a, de bonne foi, exprimé une opinion sur un sujet religieux ou tenté d'en établir le bien-fondé par discussion;

Cette exemption existe déjà dans le Code.

**Le sénateur St. Germain:** Puis-je intervenir? Vous connaissez vraiment bien le sujet. Mais le projet de loi, s'il était adopté, n'aurait-il pour effet d'obliger la personne à se défendre, alors qu'à l'heure actuelle, chacun est libre de pratiquer sa religion sans avoir à se défendre?

**M. Robinson:** Pas du tout. Il est question ici d'une infraction criminelle. En droit pénal, il appartient à la poursuite de prouver hors de tout doute raisonnable que l'infraction a été commise. Vous vous souvenez sûrement de cela puisque vous avez été policier. C'est le Code criminel qui le veut. Ce n'est pas la Loi sur les droits de la personne qui le veut, mais bien le Code criminel.

Le premier point, c'est donc que l'actuel Code prévoit cette mesure de protection. Cependant, à cause des préoccupations que la question avait soulevées dans le pays tout entier, j'ai travaillé en étroite collaboration avec des parlementaires de toutes les formations politiques à la Chambre, et j'ai accepté qu'on



bill was passed without amendment in the committee, in response to some of the concerns that were raised, I accepted an amendment that was passed unanimously in the House. That amendment expanded the reference to an argument that is an opinion based on a religious subject. Clause 2 of the bill states, in part, that section 319(3)(b) of the Criminal Code is replaced by the following: "...or an opinion based on a belief in a religious text."

Those words specifically were meant to address the concern that you raised, and it is one that was raised. That exemption, Senator St. Germain, specifically refers to religious text. Not only the Bible but also the Koran and any other religious text is covered by that amendment. In light of that, I would point out that there has been no major religious leader in the country who has voiced opposition to this bill in light of that amendment that has been passed.

**Senator St. Germain:** Repeat that, please?

**Mr. Robinson:** No leader of a major religion in Canada that I am aware of has voiced opposition to this proposed legislation. I speak here, for example, about the United Church, the Anglican Church, the Catholic Church, the Jewish community, the Muslim community, the Buddhist community. However, I am not suggesting there are not some religious leaders who are opposed. The Evangelical Fellowship of Canada, for example, continues to oppose the legislation. That is certainly the case. Overall, however, that opposition does not exist.

The last point I want to make is this: In order to get a prosecution on this, it is not just a question of quoting from the Bible that homosexuals should be put to death — I know most of the verses by heart, such as Romans and Leviticus. I know them well. I have had them quoted to me many times over the years. It is not a question of those verses or biblical passages being quoted in any way. It goes far beyond that. In order to achieve a prosecution — and this is from Chief Justice Dickson in *Keegstra*:

In "promotes" we thus have a word that indicates more than simple encouragement or advancement. The hate-monger must intend or foresee as substantially certain a direct and active stimulation of hatred against an identifiable group.

In other words, Senator St. Germain, they have to intend the promotion of hatred against a group. What is "hatred" according to Chief Justice Dickson? Here is what he said. In *Keegstra*, Chief Justice Dickson said this:

Hatred is predicated upon destruction, and hatred against identifiable groups therefore thrives on insensitivity, bigotry and destruction of both the target group and of the values of our society. Hatred in this sense is a most extreme emotion that belies reason; an emotion that, if exercised against members of an identifiable group, implies that those

apporte un amendement à mon projet de loi. Cet amendement a en fait été adopté au cours du débat à la Chambre. Une fois qu'il a été adopté sans amendement en comité, j'ai accepté, à cause de certaines des préoccupations qui avaient été soulevées, un amendement qui a été adopté à l'unanimité à la Chambre. Cet amendement avait pour effet d'élargir le sens du mot «opinion» afin d'inclure une opinion fondée sur un texte religieux. L'article 2 du projet de loi précise notamment que l'alinéa 319(3)b) du Code criminel est remplacé par ce qui suit: «ou une opinion fondée sur un texte religieux auquel il croit».

On a justement ajouté ces mots en réponse à la préoccupation que vous exprimez et qui avait été soulevée. Dans l'exemption que je viens de citer, sénateur St. Germain, il est fait expressément mention d'un texte religieux. La mention inclut donc, non seulement la Bible, mais aussi le Coran et tout autre texte religieux. À ce propos, je tiens à signaler que, parmi les principaux chefs religieux au pays, aucun n'a fait part de son opposition au projet de loi étant donné l'amendement qui a été adopté.

**Le sénateur St. Germain:** Vous voudriez bien répéter?

**M. Robinson:** Parmi les chefs des grandes religions au Canada, aucun, à ma connaissance, n'a fait part de son opposition au projet de loi. Je veux parler ici, par exemple, de l'Église unie, de l'Église anglicane, de l'Église catholique, de la communauté juive, de la communauté musulmane et de la communauté bouddhiste. Je ne dis pas cependant qu'il n'y a aucun chef religieux qui ne s'y oppose. Ainsi, l'Alliance évangélique du Canada continue à s'opposer au projet de loi. Cela ne fait aucun doute. Dans l'ensemble, cependant, l'opposition au projet de loi n'existe pas.

Voici le dernier point que je tiens à présenter: pour qu'une poursuite puisse être intentée, il ne suffit pas de citer les versets de la Bible qui disent que les homosexuels devraient être mis à mort — je les connais presque tous par coeur, comme ceux de l'Épître aux Romains et du Lévitique. Je les connais bien. On me les a cités maintes fois au fil des ans. Il ne suffit pas de citer ces versets ou ces passages bibliques d'une manière ou d'une autre. Il faut faire bien plus que cela. Pour qu'une poursuite puisse être intentée, et je cite ici le juge en chef Dickson dans l'affaire *Keegstra*:

Le verbe anglais «promotes» comporte donc davantage que simplement encourager ou favoriser. Le fomentateur de la haine doit avoir l'intention d'exciter directement et activement la haine contre un groupe identifiable ou prévoir cette conséquence comme presque certaine.

Autrement dit, sénateur St. Germain, il doit avoir l'intention de promouvoir la haine contre un groupe. Qu'est-ce que la «haine» selon le juge en chef Dickson? Voici ce qu'il dit dans la décision *Keegstra*:

La haine suppose la destruction et il s'ensuit que la haine contre des groupes identifiables se nourrit de l'insensibilité, du sectarisme et de la destruction tant du groupe cible que des valeurs propres à notre société. La haine prise dans ce sens représente une émotion très extrême à laquelle la raison est étrangère; une émotion qui, si elle est dirigée contre les

individuals are to be despised, scorned, denied respect and made subject to ill-treatment on the basis of group affiliation.

That is a very rigorous test.

**Senator St. Germain:** I agree. We have had a comment from someone who supported you. I do not want to name this person, because there has been an apology. However, there was a statement in our province's newspaper, to this effect: "God, you people are sick. God should strike you dead."

**Senator Cools:** Oh, dear! Do not do that.

**Senator St. Germain:** This was from a proponent of the legislation when he was being questioned as to the propriety of proceeding with sexual orientation in the hate crimes.

When you think of the *Keegstra* case — I agree with you that, in all likelihood, for this to be utilized there will have to be an extreme case. In the same breath, however, if there was ever the possibility of abuse I think the freedom far exceeds the necessity. I can see us evolving as a society on gay issues and sexual orientation to the point that I think we have become the most tolerant of tolerant where this is really not a necessity. That is my view. Possibly it is driven — I will be honest with you — from my Christian background.

To me, for instance, premarital sex is not an acceptable way of life. I know that society has totally different standards by and large. I do not want to put down what you are trying to accomplish, but I want you to understand as well the constituency that I come from and the way that I see the world. You say that major religious organizations are not criticizing, but I have still been approached by significant people in the Christian movement who are leaders who do not want this legislation as it is.

There is obviously an emotional reaction driven by belief. I only put my case to you, sir, in a sincere, moderate tone, because I have known you for about 20 years. We have travelled together, we have talked together, and we have worked together. I respect you. However, I must say to you, sir, with all due respect, that I will have to vote against this. I do not know whether it will come to a vote or what will happen, but I wanted you to know exactly the way I thought. Hopefully, you will be as understanding as I am of your efforts in doing what you are trying to do.

**Mr. Robinson:** Briefly, I fully respect your position. I understand that it is a free vote on this issue. I trust there will be a vote on the issue, in the not too distant future, I would hope.

You mentioned a number of religious groups that had spoken out against this. I want to remind members around the table that these same groups — and here, for example, I speak of the Evangelical Fellowship of Canada, the Focus on the Family,

membres d'un groupe identifiable, implique que ces personnes doivent être méprisées, dédaignées, maltraitées et vilipendées, et ce, à cause de leur appartenance à ce groupe.

Il s'agit là d'un critère très rigoureux.

**Le sénateur St. Germain:** Je suis d'accord avec vous. Nous avons reçu un commentaire de quelqu'un qui vous appuyait. Je ne veux pas nommer la personne, puisque des excuses ont été faites. Mais dans le quotidien de ma province, on disait ceci: «Seigneur, mais vous êtes malade. Le Seigneur devrait vous tuer sur-le-champ».

**Le sénateur Cools:** Mon Dieu, ne faites pas cela!

**Le sénateur St. Germain:** C'est ce qu'a dit un des défenseurs du projet de loi quand on l'a interrogé sur le bien-fondé d'inclure l'orientation sexuelle dans les crimes motivés par la haine.

Quand on pense à l'affaire *Keegstra* — je suis d'accord avec vous pour dire que, selon toute vraisemblance, une poursuite ne pourrait être intentée que dans des circonstances extrêmes. Dans le même souffle, je dirais, cependant, que si jamais il y avait possibilité d'abus, la liberté l'emporte de beaucoup sur la nécessité à mon avis. Je suis à même de constater que nous avons évolué comme société en ce qui concerne les questions touchant les homosexuels et l'orientation sexuelle à tel point que nous sommes devenus les plus tolérants qui soient, alors que ce n'est pas vraiment nécessaire. Voilà mon opinion. Elle est peut-être motivée — je dois être franc — par mes antécédents chrétiens.

Pour moi, par exemple, le sexe avant le mariage n'est pas acceptable. Je sais que la société dans son ensemble ne partage pas du tout cette opinion. Je ne veux pas minimiser ce que vous essayez d'accomplir, mais je tiens à ce que vous compreniez pour votre part la communauté dont je suis issu et la façon dont je vois le monde. Vous dites que les grandes organisations religieuses n'ont pas formulé de critiques, mais il n'en reste pas moins que des membres influents du christianisme qui sont des dirigeants ne veulent pas de ce projet de loi tel qu'il est énoncé.

Il s'agit là, bien entendu, d'une réaction émotive motivée par des convictions religieuses. Je ne fais que vous présenter ma position, monsieur, sur un ton sincère et modéré, parce que je vous connais depuis une vingtaine d'années. Nous avons voyagé ensemble. Nous avons discuté et travaillé ensemble. J'ai du respect pour vous. Je dois toutefois vous dire, monsieur, sauf tout le respect que je vous dois, que je vais voter contre cette mesure. Je ne sais pas s'il y aura un vote ou ce qu'il adviendra, mais je tenais à ce que vous sachiez exactement le fond de ma pensée. J'ose espérer que vous allez être aussi compréhensif que je le suis moi-même de ce que vous essayez d'accomplir.

**M. Robinson:** Brièvement, je respecte parfaitement votre position. Je crois savoir qu'il y aura un vote libre sur la question. J'ose croire que la question sera mise aux voix dans un avenir pas trop lointain.

Dans le même souffle, vous avez parlé des groupes religieux qui avaient exprimé leur opposition. Je voudrais rappeler aux membres du comité que ces mêmes groupes — et j'entends par là des groupes comme l'Alliance évangélique du Canada, Focus



REAL Women, and a number of other groups — have spoken out against each and every bill that has come before Parliament that would extend any measure of equality and respect for gay and lesbian people. I know that because I have attended each and every committee hearing on that issue. One can have a debate, but these groups do not support equal human rights in human rights legislation. They spoke against it. They said that if we amend the Canadian Human Rights Act it would open the door wide open to pedophiles and bestiality. That was over a decade ago and that has not happened.

One must look with a measure of caution and care at the position they are taking on my bill when one looks back at the position they took with respect to basic human rights protection not that long ago.

**The Chairman:** Before we go to Senators Nolin and Smith, I want to point to clause 319(6), when Senator St. Germain spoke about communicating statements other than in private conversations. No proceeding for an offence under that section can be undertaken without the consent of the Attorney General. I wanted to clarify that.

**Senator Nolin:** That was my point. It is another threshold.

**Senator Cools:** Could I have a supplementary question, too, just on the same point?

**Senator Smith:** My question is directed to Senator St. Germain. Do you feel the same about the other categories — colour, race, religion, ethnic origin — or is the only category you are uncomfortable dealing with that of sexual orientation? How do you feel about the others under “freedom of speech?”

**Senator St. Germain:** I am not sure that in a civilized society we really require this type of legislation. I think we are speaking to a specific item right now. I think I would be prepared to get into a discussion with you at a later date. I have a view on this as well, and it is not necessarily consistent with what is contained in the legislation.

**The Chairman:** Senator St. Germain, I do not want to cut you off but we have a witness here.

**Mr. Robinson:** That is an excellent question.

**The Chairman:** We do not have a lot of time. I will go to Senator Cools, followed by Senator Jaffer.

**Senator Cools:** I have a supplementary on the same point.

Mr. Robinson, you cited Chief Justice Dickson in *Keegstra*. Perhaps you could complete the record and cite the dissenting opinion, for example, Madam Justice McLachlin or someone like that. The record should be balanced.

**Mr. Robinson:** On that, of course —

**Senator Cools:** I am sure you have it there.

on the Family, ou encore REAL Women, et il y en a d'autres — se sont systématiquement prononcés contre tous les projets de loi qui auraient favorisé l'égalité et le respect à l'endroit des homosexuels et des lesbiennes. Je le sais, parce que j'ai assisté à toutes les séances de comité sur ce sujet. Nous pourrions en discuter, mais il n'empêche que ces groupes ne sont pas favorables à l'égalité dans les lois sur les droits humains. Ils se sont exprimés contre. Ils ont dit que si nous modifions la Loi canadienne sur les droits de la personne, cela ouvrirait tout grand la porte à la pédophilie et à la bestialité. Cela, c'était il y a plus de dix ans, et cela ne s'est jamais concrétisé.

Il faut donc prendre avec un grain de sel la position qu'ils adoptent au sujet de mon projet de loi en se souvenant de leur position, il n'y a pas si longtemps de cela, en ce qui concerne la protection des droits humains fondamentaux.

**Le président:** Avant de donner la parole aux sénateurs Nolin et Smith, je voudrais vous rappeler le paragraphe 319(6) et l'intervention du sénateur St. Germain au sujet de déclarations dans un contexte autre qu'une conversation privée. Aucune poursuite ne peut être intentée dans ces cas-là sans l'autorisation du procureur général. Je voulais que ce soit clair.

**Le sénateur Nolin:** C'est précisément ce que je voulais faire valoir. C'est une autre balise.

**Le sénateur Cools:** Pourrais-je également poser une question complémentaire sur le même sujet?

**Le sénateur Smith:** Ma question s'adresse au sénateur St. Germain. Avez-vous le même sentiment au sujet des autres catégories — la couleur de peau, la race, la religion ou l'origine ethnique —, ou l'affinité sexuelle est-elle la seule catégorie qui vous mette mal à l'aise? Quel est votre sentiment au sujet des autres, lorsqu'on parle de «liberté d'expression»?

**Le sénateur St. Germain:** Je ne suis pas certain qu'une société civilisée ait vraiment besoin d'une loi comme celle-là. Je pense que nous parlons ici de quelque chose de très précis. Je serais parfaitement disposé à en parler avec vous ultérieurement. J'ai également une opinion sur la question, et cette opinion ne correspond pas nécessairement à ce que dit la loi.

**Le président:** Sénateur St. Germain, je ne veux pas vous couper la parole, mais nous avons un témoin.

**M. Robinson:** La question est excellente.

**Le président:** Nous n'avons pas énormément de temps. Je vais donner la parole au sénateur Cools, puis au sénateur Jaffer.

**Le sénateur Cools:** J'aurais une question complémentaire dans la même veine.

Monsieur Robinson, vous avez cité le juge en chef Dickson dans l'arrêt *Keegstra*. Vous pourriez peut-être compléter cela en citant également une opinion dissidente, par exemple celle de madame le juge McLachlin. Il faut en effet que le procès-verbal soit équitable.

**M. Robinson:** À ce sujet bien sûr...

**Le sénateur Cools:** Vous l'avez sans aucun doute dans vos documents.

**Mr. Robinson:** The honourable senator will know that the legal direction in Canada comes not from minority dissenting judgments but in fact from majority judgments, and it is the majority judgment of Chief Justice Dickson —

**Senator Cools:** I was not asking you to tell me what I know; I was asking you to cite the other members of the court as well because I thought what they had to say was instructive and insightful.

**Mr. Robinson:** It may have been, but it has absolutely no legal direction that would help this committee.

**Senator Cools:** That means you do not want to cite it.

**Mr. Robinson:** That is correct.

**Senator Cools:** He will defend the right of everyone to say it, but he will not repeat it for us.

**Senator Nolin:** I am sure we can circulate the dissenting decision for all members of the committee to read — and of course it is available.

**Senator Jaffer:** Mr. Robinson, I admire your persistence over all the years you have worked on this bill. I want to tell you, from someone that comes from the same region as you, Vancouver, and the pain of that Irani family, and the Webster family, and the Vancouver community, including the police, at the time of Mr. Webster's death in Stanley Park, just your coming here is honouring those people, so I welcome you here.

It is very interesting when my colleagues talk about freedom of speech. Would you, who are very well versed in this process of the bill, like to tell us whether those same arguments, which were made when Senator Smith touched on the inclusion of colour, race, religion and ethnic origin in hate propaganda, included freedom of speech at that time as well?

**Mr. Robinson:** Very much so. Again, I commend honourable Senator Cools' historical overview of the passage of the legislation — not necessarily her conclusion in her speech, but certainly she pointed out there was a vigorous debate. It was the Maxwell Cohen committee, a group of very distinguished Canadians, including Prime Minister Trudeau, as Senator Joyal in his speech pointed out, and a number of others. They did have a vigorous debate and they recognized the importance of protecting freedom of speech, as did the Supreme Court of Canada. One of the reasons it was such a tightly argued decision and a very close decision is precisely because of that concern about the fragility and fundamental importance of freedom of speech.

However, at the same time, it was recognized that as a country we want to send out a signal that the promotion of hatred and violence directed at minorities is not acceptable. This is one such

**M. Robinson:** L'honorable sénateur sait sans nul doute qu'au Canada, le droit et la jurisprudence sont fondés non pas sur des opinions minoritaires dissidentes exprimées dans le cadre de jugements, mais bien d'arrêts émis à la majorité, et ce que dit le juge en chef Dickson représente bien ce que dit un arrêt rendu à la majorité...

**Le sénateur Cools:** Je ne vous demandais pas de me dire ce que je sais déjà, je vous demandais de citer également l'opinion d'autres membres du tribunal parce qu'à mon avis, ce que ces juges avaient à dire est instructif et édifiant.

**M. Robinson:** Peut-être, mais il n'empêche que leurs propos ne traduisent absolument pas une tendance du droit qui puisse éclairer le comité.

**Le sénateur Cools:** Cela veut dire que vous ne voulez pas la citer?

**M. Robinson:** C'est bien cela.

**Le sénateur Cools:** Il est prêt à donner à n'importe qui le droit de le dire, mais il ne veut pas le répéter pour nous.

**Le sénateur Nolin:** Nous pouvons facilement distribuer le texte de l'opinion dissidente aux membres du comité, car ce texte existe effectivement.

**Le sénateur Jaffer:** Monsieur Robinson, j'admire votre persistance toutes ces années pendant lesquelles vous avez travaillé sur ce projet de loi. Je dois vous dire, et je parle ici à titre de quelqu'un qui vient de la même région que vous, Vancouver, que votre présence ici fait honneur à la peine qu'éprouvaient la famille Irani et la famille Webster, ainsi que la population de Vancouver, y compris les policiers, au moment du décès de M. Webster au parc Stanley, et je suis donc très heureux de vous voir ici.

Je trouve intéressant que mes collègues parlent de liberté d'expression. Vous qui êtes très au fait du processus du projet de loi, voudriez-vous nous dire si ces mêmes arguments, qui ont été présentés lorsque le sénateur Smith a parlé de l'inclusion de la couleur, de la race, de la religion et de l'origine ethnique dans la propagande haineuse, comprenaient la liberté d'expression à cette époque également?

**M. Robinson:** Tout à fait. Encore une fois, je félicite l'honorable sénateur Cools pour son aperçu historique portant sur l'adoption de la loi — pas forcément la conclusion de son discours. Elle a signalé qu'il y avait eu un débat animé. Il s'agissait du Comité de Maxwell Cohen, un groupe de Canadiens distingués qui comprenait le premier ministre Trudeau, comme le sénateur Joyal l'a signalé dans ses remarques, parmi d'autres personnes. Ils ont eu un débat animé et ont reconnu l'importance qu'il y avait à protéger la liberté d'expression, comme l'a fait la Cour suprême du Canada. La raison pour laquelle cette décision a fait l'objet d'un tel débat et a obtenu une majorité si serrée, c'est cette préoccupation au sujet de la fragilité et de l'importance fondamentale de la liberté d'expression.

Cependant, dans la foulée, il a été reconnu qu'en tant que pays, nous voulions envoyer un message disant que la promotion de la haine et de la violence à l'encontre des minorités n'était pas



thing that makes Canada a great country. We are prepared to send that statement out. I was very moved as I read through the evidence in the Senate and to hear from senators from many different personal perspectives speaking on this issue.

Senator Kroft, for example, spoke of the importance of not only fighting against anti-Semitism, as a member of the Jewish community, but also he spoke of the importance of fighting against discrimination based on sexual orientation. Senator Oliver talked about the sting and the pain of racism and why it was important that we not only deal with racism but that we deal with homophobia as well. Senator LaPierre spoke from the perspective of a gay man after having been the victim himself of hate crimes, over the years. I wish more Canadians had the opportunity to hear some of those very moving speeches that were made in the Senate about the importance of this legislation.

If — and indeed Senator Smith made the point earlier — we agree that the legislation that is now before us should be inclusive of the groups that are targeted, surely we should include one of the groups that is targeted in a very significant way according to the people on the front lines, the police themselves.

**Senator Tkachuk:** Mr. Robinson, I have a few questions, one just to clarify. You mentioned at the beginning of your statement that, 30 or 35 years ago, around 1970, homosexuality was no longer illegal. Was homosexuality every illegal?

**Mr. Robinson:** Yes, until —

**Senator Cools:** No. It was the sexual acts between homosexual people.

**Senator Tkachuk:** Homosexuality was never illegal; the act of sodomy was illegal and that was lifted.

**Mr. Robinson:** In fact, until 1970, any homosexual conduct in Canada was illegal. It was a criminal offence.

**Senator Tkachuk:** How was homosexual conduct defined?

**Mr. Robinson:** It was not defined. It was all grossly indecent. Gross indecency was the offence.

**Senator Cools:** Homosexuality was not illegal. Homosexual sexual acts were illegal. The debate was huge, and there is a definitive case that was studied by Privy Council, when it did the research that changed the law. It was Mr. Justice Cartwright that was very insightful on the law of dangerous sexual offenders, saying that it was never intended to be used for sexual offenders that were not dangerous — in other words, consenting adults. So, it was a huge debate and a huge issue and perhaps we should look a little at it because the whole phenomenon came through based on the Wolfenden report from England. It is not so simple.

acceptable. C'est une des choses qui fait que le Canada est tellement formidable. Nous sommes prêts à diffuser ce message. J'ai été très ému lorsque j'ai lu les témoignages au Sénat et lorsque j'ai entendu les sénateurs ayant des points de vue différents à ce sujet.

Par exemple, le sénateur Kroft a parlé non seulement de l'importance de lutter contre l'antisémitisme, en tant que membre de la communauté juive, mais également de l'importance de lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Le sénateur Oliver a parlé de la douleur que crée le racisme et expliqué pourquoi il est important de traiter non seulement du racisme, mais également de l'homophobie. Le sénateur LaPierre a parlé de la perspective d'un homme gai, ayant lui-même été victime de crimes haineux dans sa vie. J'aurais aimé que davantage de Canadiens et Canadiennes aient la possibilité d'entendre ces émouvants discours qui ont été prononcés au Sénat au sujet de l'importance de cette mesure législative.

Si — et, en effet, le sénateur Smith l'a signalé plus tôt — nous nous entendons sur le fait que le projet de loi dont nous sommes saisis devrait comprendre les groupes qui sont ciblés, alors il est évident que nous devrions inclure un des groupes qui sont les plus ciblés selon les gens aux premières loges, c'est-à-dire les forces de police.

**Le sénateur Tkachuk:** Monsieur Robinson, j'ai quelques questions, dont l'une à titre de précision. Vous avez dit au début de votre déclaration que, il y a trente ou trente-cinq ans, vers 1970, l'homosexualité n'était plus illégale. L'homosexualité a-t-elle déjà été illégale?

**M. Robinson:** Oui, jusqu'à ce que...

**Le sénateur Cools:** Non. Il s'agissait des actes sexuels entre personnes homosexuelles.

**Le sénateur Tkachuk:** L'homosexualité n'a jamais été illégale; la sodomie a déjà été illégale et cette interdiction a été levée.

**M. Robinson:** En fait, jusqu'en 1970, toute activité homosexuelle au Canada était illégale. C'était une infraction criminelle.

**Le sénateur Tkachuk:** Comment définissait-on une activité homosexuelle?

**M. Robinson:** Ce n'était pas défini. On parlait de grossière indécence. L'infraction était celle de grossière indécence.

**Le sénateur Cools:** L'homosexualité n'était pas illégale. Les actes sexuels homosexuels étaient illégaux. Il y avait un débat énorme, et il y a une cause définitive qui a été étudiée par le Conseil privé, lorsqu'il menait la recherche qui a abouti aux changements de la loi. C'est le juge Cartwright, qui connaissait très bien la loi sur les délinquants sexuels dangereux, qui a fait valoir que cette loi n'était pas prévue pour s'appliquer aux délinquants sexuels qui n'étaient pas dangereux — en d'autres mots, aux adultes consentants. Cela a donné lieu à un débat important sur une question importante, et peut-être devrions-nous l'examiner un peu, parce que tout ce phénomène est né du rapport Wolfenden, en Angleterre. Ce n'est pas si simple.

**Senator Tkachuk:** I asked that question because I am not a member of this committee. However, I am a member for today. This is the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs and so I wanted to ensure that what we were talking about was correct. I am still not sure, so it obviously means we should clarify.

**Mr. Robinson:** To be very clear, any form of sexual conduct between two people of the same gender was a criminal offence in Canada.

**Senator Cools:** That is absolutely correct.

**Senator Tkachuk:** When we talk about the need for the changes to the Criminal Code, which is what your Bill C-250 does, we have had a number of discussions in the Senate and a number of debates there on this issue. In the Library of Parliament provisions, they talk about, in 1970, when white supremacist and neo-Nazi groups, largely based in the United States, were active in Canada, and these groups and individuals engaged in anti-Semitic and anti-black propaganda and therefore the hate propaganda provisions of the code targeted these activities. What groups in Canada are involved in anti-homosexual hate propaganda?

**Mr. Robinson:** In fact, I do not believe that the police have identified any particular organized groups or gangs that are targeting gay people in Canada. However — and you will hear the evidence, Senator Tkachuk, if you are here tomorrow, from inspector Dave Jones, the former head of the hate crimes unit and one of the most respected police officers in this field in the country. He is speaking on behalf of the chiefs of police — that a significant percentage of hate crimes in Canada are motivated on the basis of a particular hatred of a particular group. A significant percentage of those target gay, lesbian, bisexual or transgender people. Not only that, they target people who may not even be gay or lesbian but happen to be in the wrong place at the wrong time. They are assumed to be gay or lesbian, or perhaps they fit the stereotype of — if I may finish, Senator Cools.

**Senator Cools:** He is now using the words “hate crime” in a different way than the legislation talks of hate crimes.

**Senator Smith:** Let him give his evidence.

**Senator Cools:** I am asking him to clarify.

**Senator Tkachuk:** I am not in control of the meeting.

**Mr. Robinson:** Nor am I, senator.

**The Chairman:** Senator Cools, did you have an interjection?

**Senator Cools:** Yes, I will do it as a point of order if you like. The question is, he said in his own testimony a few minutes ago — and I think it is an important point — that the cases like *Keegstra* and prosecutions under the sections 318 and 319 provisions are very rare. He said there were five in total. Now he is talking about other hate crimes, and he is talking about a

**Le sénateur Tkachuk:** Je posais la question parce que je ne suis pas membre de ce comité. Cependant, j'y siége aujourd'hui. C'est le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles et je voulais donc m'assurer que ce dont nous parlions était exact. Je n'en suis pas toujours sûr, ce qui signifie qu'il nous faudrait plus de précisions.

**M. Robinson:** Pour être très clair, toute forme d'activité sexuelle entre deux personnes du même sexe était une infraction criminelle au Canada.

**Le sénateur Cools:** C'est tout à fait exact.

**Le sénateur Tkachuk:** Au sujet du besoin de changement au Code criminel, ce que le projet de loi C-250 vise à faire, nous avons eu de nombreuses discussions et de nombreux débats sur cette question au Sénat. Selon les notes d'information de la Bibliothèque du Parlement, de groupes suprémacistes blancs et néo-nazis, surtout présents aux États-Unis en 1970, qui étaient actifs au Canada, et ces groupes et ces personnes faisaient de la propagande antisémite et anti-Noirs. Donc, les dispositions sur la propagande haineuse du Code criminel ciblaient ces activités. Quels sont les groupes qui font de la propagande haineuse contre les homosexuels au Canada?

**M. Robinson:** En fait, je ne crois pas que la police ait mis en évidence des groupes ou des gangs précis qui ciblaient la communauté gaie au Canada. Cependant, et si vous êtes ici demain, sénateur Tkachuk, vous entendrez le témoignage de l'inspecteur Dave Jones, l'ancien chef de la section des crimes haineux et l'un des agents de police les plus respectés dans ce domaine au Canada. Il parlera au nom des chefs de police — il vous dira qu'un pourcentage important des crimes haineux au Canada est motivé par une haine particulière à l'encontre d'un groupe précis. Un pourcentage important de ces crimes vise les gais, les lesbiennes, les bisexuels ou les personnes transgendéristes. De plus, on cible parfois des gens qui ne sont même pas gais ou lesbiennes, mais qui se trouvent au mauvais endroit au mauvais moment. On suppose qu'ils sont gais ou lesbiennes, ou peut-être qu'ils correspondent aux stéréotypes — si je peux me permettre, sénateur Cools.

**Le sénateur Cools:** Il utilise maintenant les mots «crimes haineux» de façon différente de celle dont on en parle dans le projet de loi.

**Le sénateur Smith:** Laissez-le faire son témoignage.

**Le sénateur Cools:** Je lui demande de préciser.

**Le sénateur Tkachuk:** Je ne préside pas cette séance.

**M. Robinson:** Moi non plus, sénateur.

**Le président:** Sénateur Cools, vous vouliez intervenir?

**Le sénateur Cools:** Oui, je peux faire un rappel au Règlement, si vous le souhaitez. Voilà, il a dit dans son témoignage, il y a quelques minutes — je pense que c'est un élément important — que les affaires comme *Keegstra* et les poursuites en vertu des articles 318 et 319 sont très rares. Il a dit qu'il y en avait cinq au total. Maintenant, il parle d'autres crimes haineux, et il parle de la



majority of them, so obviously it is a different set of crimes. In my view, they are hateful crimes, but they are not hate crimes under those provisions, and I wish he would clarify that.

**Mr. Robinson:** If I might.

**The Chairman:** Mr. Robinson, do you understand the distinction?

**Mr. Robinson:** I do understand what the senator is getting at. I do not agree with the distinction, but I understand the point she is making.

Of course, it is true to say that there is a distinction between bashing someone because they are gay, and promoting hatred against gay persons. However, we have heard powerful evidence that there is a link — if society believes that it is okay to promote hatred and violence, then that, in turn, can lead to hate crimes. That can, in fact, lead to people being beaten. What is important is that this can lead to gay people feeling less safe and less secure.

I mentioned before the House of Commons committee — I could have given many examples, but I gave one. I have a storefront office on a major thoroughfare in my community on Hastings Street in North Burnaby. I was working late in my office on a Saturday night at my desk, and suddenly I heard a terrible crack on the window. A truck was going by and the people in the truck were yelling out, “Faggot, hey faggot,” at the top of their lungs. In that particular instance, an egg had been thrown at the window. It could have been a rock, or a bullet. I have had bullets through my window as well. Fortunately, I was not there at the time.

As long as people prepared to target gay and lesbian people — simply because of who we are, simply because we happen to be gay or lesbian — and to promote hatred and violence, it will lead to hate crimes and to deaths like in the case of Aaron Webster, and others.

That is why it is so important, honourable senators, that this bill be adopted. By passing this bill, you will be sending out a signal that this kind of violence, and the words and the hatred that leads to this violence, is not acceptable in Canada.

**Senator Tkachuk:** I want to be a little more precise here. I agree with you. People who commit acts of violence should be punished. We have laws in the Criminal Code to protect us, not only from crimes of punishment but also crimes of incitement to punish. I asked you whether there were groups that you could identify that were engaged in propagandizing hate against homosexuality in Canada, to further buttress your need for this kind of legislation. You told me, just so I have this clearly, that you could not name any.

majorité d'entre eux, alors il doit s'agir de différents types de crimes. Selon moi, il s'agit de crimes haïssables, mais ce ne sont pas des crimes haineux tels qu'on les définit dans ces dispositions, et j'aimerais qu'il nous donne des précisions à ce sujet.

**M. Robinson:** Si vous me le permettez.

**Le président:** Monsieur Robinson, comprenez-vous la distinction?

**M. Robinson:** Je comprends où le sénateur veut en venir. Je ne suis pas d'accord avec cette distinction, mais je comprends l'argument qu'elle fait valoir.

Bien sûr, c'est vrai qu'il y a une distinction entre battre quelqu'un parce qu'il est gai ou qu'elle est lesbienne, et promouvoir la haine envers les personnes gaies. Cependant, nous avons entendu des preuves convaincantes qu'il existe un lien — si la société croit qu'il est acceptable de promouvoir la violence et la haine, alors, celles-ci peuvent mener à des crimes haineux, à ce que des gens soient battus. Ce qui importe ici, c'est qu'on en arrive à une situation où les gais se sentent moins en sécurité.

J'ai souligné quelque chose au comité de la Chambre des communes — j'ai donné un seul exemple, mais j'aurais pu en donner bien d'autres. J'ai un bureau qui a pignon sur une rue principale, la rue Hasting, dans ma communauté de North Burnaby. Je travaillais tard à mon bureau un samedi soir et, tout d'un coup, j'ai entendu un grand bruit dans ma fenêtre. Un camion passait et les passagers criaient «pédé, hey! pédé», à pleins poumons. Dans ce cas-ci, on a lancé un oeuf dans la vitrine. Ça aurait pu être un caillou, une balle. On a déjà tiré dans ma vitrine également. Heureusement, je n'y étais pas.

Tant que les gens ciblent les gais et les lesbiennes — simplement pour ce que nous sommes, simplement parce qu'il se trouve que nous sommes gais ou lesbiennes — et tant que ces personnes font la promotion de la haine et de la violence, il y aura des crimes de haine et des morts comme celles de Aaron Webster, et d'autres.

C'est pour cela qu'il est si important, honorables sénateurs, de faire adopter ce projet de loi. Ce faisant, vous enverrez le message que ce genre de violence, et les mots et la haine qui mènent à cette violence, ne sont pas acceptables au Canada.

**Le sénateur Tkachuk:** Je voudrais que nous soyons un peu plus précis ici. Je suis d'accord avec vous. Les gens qui commettent des actes de violence devraient être punis. Nous avons des lois dans le Code criminel pour nous protéger, pas seulement des crimes de punition mais également des crimes d'incitation à la punition. Je vous ai demandé si vous pouviez nommer des groupes qui faisaient de la propagande haineuse contre les homosexuels au Canada, pour étayer davantage le besoin qui existe selon vous pour ce genre de projet de loi. Vous m'avez dit, si j'ai bien compris, que vous ne pouviez pas en nommer.

If you could not name any groups that propagated hatred against the homosexual community, how can you then say that there are groups who are propagating hatred against the homosexual community? I mean there are bad people out there, Mr. Robinson, who do bad things.

**Mr. Robinson:** There are bad people who do bad things, but let us take another example. Let us take anti-Semitism. Are there groups in Canada today that are promoting anti-Semitism and promoting hatred and violence directed at Jews in Canada? Are there groups in this country? I cannot identify a particular group to that effect, but does that mean that we should not be protecting Jews?

**Senator Tkachuk:** The need for the legislation was because there were groups that were identified as anti-Semitic and were promoting anti-Semitic propaganda. That is why the legislation came about. I am just trying to find out the need for the legislation.

**Mr. Robinson:** Again, with respect, we can have the debate about whether hate propaganda legislation is needed at all. However, I am not aware, for example, of groups that are promoting violence or hatred directed at racial minorities in Canada today — organized groups in Canada that are promoting that.

**Senator St. Germain:** Skinheads, for example, are organized groups.

**Mr. Robinson:** There are certainly individuals. In fact, there is a prosecution right now of an individual in Saskatchewan. Senator Tkachuk, you are from Saskatchewan and you will know the case to which I am referring. There is a prosecution of Ahenakew, who is an individual, not part of a group. The hate propaganda provision states — and this is the purpose of the Criminal Code — that you cannot promote hatred or violence — and the particular grounds are listed. It does not say if you are a group you cannot promote hatred or violence; it says you cannot promote it, period. I think that is the signal we want to send out — that any form of promotion, whether it is a group or an individual, is not acceptable.

**The Chairman:** I am going to have to go to other senators because we have less than five minutes left. Senator Cools wanted a chance to ask a first round of questions, although she has had some interventions.

**Senator Cools:** I have several questions, and I do not know how to go at them in the time that we have. The fact is that at the time that these sections, 318 and 319, were put into the Criminal Code, the major or most famous civil libertarians in the country, like Frank Scott, the late Senator Daniel Lang, of Lang Michener, opposed the creation of these sections.

I understand the concerns, but the other parts of the code speak about colour, ethnicity, race and so on. Sexual orientation, as far as I know, is not an immutable characteristic. Honourable senators, my skin is black. That is immutable. There is no evidence that has been put before us — never mind as to whether

Si vous ne pouvez nommer aucun groupe qui fait de la propagande haineuse contre la communauté homosexuelle, comment pouvez-vous dire qu'il y a des groupes qui font de la propagande haineuse contre la communauté homosexuelle? Je veux dire, il y a des gens mauvais, monsieur Robinson, qui font des choses mauvaises.

**M. Robinson:** Il y a des gens mauvais qui font des choses mauvaises, mais prenons un autre exemple. Prenons l'antisémitisme. Y a-t-il des groupes au Canada aujourd'hui qui promeuvent l'antisémitisme et la haine et la violence à l'encontre des juifs au Canada? Y a-t-il de tels groupes au Canada? Je ne peux vous nommer aucun groupe précis, mais est-ce que cela veut dire qu'il ne faut pas protéger les juifs?

**Le sénateur Tkachuk:** Cette loi était nécessaire parce qu'on avait mis en évidence des groupes antisémites qui faisaient de la propagande antisémite. C'est de là qu'est née la loi. J'essaie simplement de savoir quel est le besoin d'une telle loi.

**M. Robinson:** Encore une fois, avec le respect que je vous dois, nous pourrions débattre du besoin même d'avoir une loi sur la propagande haineuse. Cependant, je ne connais pas, par exemple, de groupes qui promeuvent la violence et la haine à l'encontre de minorités raciales au Canada aujourd'hui — des groupes organisés, au Canada, qui fassent une telle propagande.

**Le sénateur St. Germain:** Les skinheads, par exemple, sont un groupe organisé.

**M. Robinson:** Ce sont des personnes. D'ailleurs, il y a une personne qui fait actuellement l'objet d'une poursuite en Saskatchewan. Sénateur Tkachuk, vous êtes de la Saskatchewan et vous connaîtrez sans doute la cause dont je parle. Il s'agit d'Ahenakew, qui est une personne, pas un groupe. La disposition relative à la propagande haineuse stipule — et c'est l'objectif du Code criminel — que vous ne pouvez pas promouvoir la haine ni la violence, et l'on énumère des motifs précis. On ne dit pas «Si vous êtes un groupe, vous ne pouvez pas promouvoir la haine ou la violence». On dit «Vous ne pouvez pas la promouvoir», un point c'est tout. Je pense que le message que l'on veut envoyer, c'est que tout type de propagande haineuse, de la part d'un groupe ou d'une personne, est inacceptable.

**Le président:** Nous allons devoir passer à d'autres sénateurs, parce qu'il nous reste moins de cinq minutes. Le sénateur Cools voulait poser une première série de questions, même si elle est déjà intervenue.

**Le sénateur Cools:** J'ai plusieurs questions, et je ne sais pas comment les poser dans le peu de temps dont je dispose. Lorsque les articles 318 et 319 ont été ajoutés au Code criminel, les défenseurs des libertés civiles les plus importants, les plus connus au pays, comme Frank Scott et le regretté sénateur Daniel Lang, de Lang Michener, se sont opposés à ces dispositions.

Je comprends vos inquiétudes, mais l'autre partie du code traite de la couleur de la peau, de l'origine ethnique, de la race, et cetera. L'orientation sexuelle, d'après ce que j'en sais, n'est pas une caractéristique immuable. Honorables sénateurs, j'ai la peau noire. C'est immuable. Il n'existe aucune preuve qui montre que



or not the immutability of sexual orientation. We have not even been told what sexual orientation is. This is where my concerns come. I am not a prude or anything like that, but my concerns come because no one will tell us what the words “sexual orientation” mean. Back in 1996 when that bill was before us, there were many of us who pleaded to use the words discrimination against homosexual persons, and not any word as vague and wide open as sexual orientation.

**The Chairman:** Give Mr. Robinson a chance to answer.

**Mr. Robinson:** If I could respond to those two points.

**Senator Cools:** I can give a third one very quickly. Contrary to what is being put before us, there is vast literature and a vast movement afoot for the viewing of pedophilia as a sexual orientation. The literature is out there — here is one journal I can give.

**The Chairman:** We do not have time to get into that right now. Mr. Robinson, you may respond.

**Senator Cools:** I wonder whether Mr. Robinson is aware of that because the term “homosexual” would have been much clearer in all of the legislation rather than the term “sexual orientation.” I have argued that many times. Could you comment on the body of opinion that pedophilia is an orientation?

**Mr. Robinson:** Senator, you have asked three questions and I will respond briefly to each of them.

First, you suggested that your race is an “immutable characteristic” — I believe those were your words — that sexual orientation is not necessarily an immutable characteristic and that you could have had in your life a relationship with a woman as well as a man, for example — in your words, that it is fluid.

**Senator Cools:** Not me, but some could.

**Mr. Robinson:** To that I would respond, basically, so what? Religion is not an immutable characteristic. One can change one’s religion so I do not think, with respect, that argument takes us anywhere.

With respect to the second point concerning the definition, the two other points are linked. You are basically saying that we should not have used the words “sexual orientation” but rather “homosexual” or “heterosexual” because it could include pedophilia. I have to come back to the point that the concept of sexual orientation, and those words, are not new to Canadian jurisprudence. They have been in Canadian law since 1977. You made the argument, I know, during the debate on the Canadian Human Rights Act that if we were to include the words “sexual orientation,” it could be interpreted to include pedophilia. Not once — never — in any jurisdiction anywhere in the world, including anywhere in Canada, in any court at any tribunal, anywhere, has that happened. It will not happen. Pedophilia is a crime; it is a reprehensible crime in Canada, and bestiality is a

l’orientation sexuelle est une caractéristique immuable. On ne nous a même pas dit ce qu’était l’orientation sexuelle. C’est cela qui m’inquiète. Non pas que je sois prude, ou quelque chose comme ça, mais je m’inquiète parce que personne ne va nous dire ce que les mots «orientation sexuelle» veulent dire. En 1996, lorsque nous étions saisis de ce projet de loi, beaucoup d’entre nous ont proposé que l’on utilise les mots «discrimination envers les personnes homosexuelles», plutôt que des mots aussi vagues que l’orientation sexuelle.

**Le président:** Laissez à M. Robinson la possibilité de répondre.

**M. Robinson:** J’aimerais répondre à ces deux éléments.

**Le sénateur Cools:** Une troisième question, très rapidement. Contrairement à ce que l’on nous dit, il existe des documents et des mouvements selon lesquels la pédophilie est une orientation sexuelle. Les documents sont là — je peux même vous montrer une revue.

**Le président:** Nous n’avons pas le temps d’entrer dans cette discussion maintenant. Monsieur Robinson, vous pouvez répondre.

**Le sénateur Cools:** Je me demandais si M. Robinson était conscient de cela, parce que le mot «homosexuel» aurait été beaucoup plus clair, plutôt que les mots «orientation sexuelle». Je l’ai dit de nombreuses fois. Pourriez-vous formuler vos commentaires sur les mouvements qui perçoivent la pédophilie comme une orientation sexuelle?

**M. Robinson:** Madame le sénateur, vous avez posé trois questions et je répondrai brièvement à chacune d’entre elles.

D’abord, vous avez dit que votre race était une «caractéristique immuable» — je pense que ce sont vos mots — et que l’orientation sexuelle n’était pas nécessairement une caractéristique immuable, puisque vous pouvez avoir, dans votre vie, des relations avec une femme aussi bien qu’avec un homme, par exemple. Selon vous, c’est fluide.

**Le sénateur Cools:** Pas moi, mais certains le peuvent.

**M. Robinson:** À cela, je vous réponds, et alors? La religion n’est pas une caractéristique immuable. On peut changer de religion, alors, avec le respect que je vous dois, je pense que cet argument ne nous mène nulle part.

Au sujet du deuxième élément qui concerne la définition, vos deux autres arguments sont liés. En gros, vous dites que nous n’aurions pas dû utiliser les mots «orientation sexuelle» mais plutôt «homosexuel» ou «hétérosexuel», parce que cela pourrait inclure la pédophilie. Je voudrais vous rappeler que le concept de l’orientation sexuelle, et ces mots ne sont pas nouveaux dans la jurisprudence canadienne; ils font partie de la loi canadienne depuis 1977. Je sais que vous avez fait valoir, lors du débat sur la Loi canadienne des droits de la personne, que si l’on incluait les mots «orientation sexuelle» cela pourrait être interprété comme incluant la pédophilie. Or, aucun pays à travers le monde, notamment ici au Canada, aucun tribunal, où que ce soit, n’a jamais interprété ces mots de cette façon. Cela ne se produira jamais. La pédophilie est un crime, c’est un crime punissable au

crime. We are not seeking to protect criminal conduct, Senator Cools. We are seeking to protect lawful conduct of gay and lesbian people.

**Senator Cools:** I know that.

**The Chairman:** We will have to end this meeting, but we will continue tomorrow morning.

**Mr. Robinson:** I am certainly prepared to appear before the committee again if there are other questions.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Robinson. If you could return tomorrow morning, we could probably follow up with Senator Cools.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Thursday, March 11, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-16, respecting the registration of information relating to sex offenders, to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other acts, and Bill C-250, to amend the Criminal Code (hate propaganda), met this day at 10:50 a.m. to give consideration to the bills.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Today, as we continue our study of Bill C-16 regarding a national sex offender registry, to assist the committee in its deliberations, I would ask you to welcome the Honourable Anne McLellan, Minister of Public Safety and Emergency Preparedness. Ms. Campbell and Mr. Hoover, both of who were recent witnesses before this committee, join her. Thank you for being with us.

Please proceed.

**Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Public Safety and Emergency Preparedness:** Honourable senators, it is a pleasure for me to be before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. I was reminiscing with some of you, that when I was Minister of Justice and Attorney General, I spent a great deal of time before this committee and always enjoyed being here because the rigour of the discussion was enjoyable and informative. Working together, we often came up better policy approaches and better legislation for the people of Canada.

I sincerely welcome the opportunity to be back before this committee. Mr. Chairman, I congratulate you on your assumption of the chairmanship of this committee. I know that in the weeks and months ahead, you will be busy.

As you are aware, Bill C-16 will create a new act, the sex offender information registration act. In addition, it will make key amendments to the Criminal Code of Canada.

Canada, tout comme la bestialité est un crime. On ne cherche pas à protéger les comportements criminels, sénateur Cools. On cherche à protéger la conduite licite des gais et des lesbiennes.

**Le sénateur Cools:** Je sais cela.

**Le président:** Il va nous falloir clore cette séance, mais nous continuerons demain matin.

**M. Robinson:** Je suis prêt à comparaître de nouveau, si vous avez d'autres questions.

**Le président:** Merci, monsieur Robinson. Si vous pouviez revenir demain matin, nous pourrions reprendre les délibérations avec le sénateur Cools.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le jeudi 11 mars 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel ont été renvoyés le projet de loi C-16, Loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence, et le projet de loi C-250, Loi modifiant le Code criminel (propagande haineuse), se réunit aujourd'hui à 10 h 50 pour étudier les projets de loi.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Aujourd'hui, nous poursuivons l'étude du projet de loi C-16 concernant le registre national des délinquants sexuels et je vous invite à accueillir l'honorable Ann McLellan, ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, qui aidera le comité dans ses délibérations. Nous accueillons aussi Mme Campbell et M. Hoover, qui ont tous deux témoigné récemment devant le comité. Merci d'être venus.

Allez-y.

**L'hon. Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile:** Honorables sénateurs, je suis heureuse de pouvoir témoigner devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Comme je le rappelais à certains d'entre vous, à l'époque où j'étais ministre de la Justice et Procureur général, je venais souvent témoigner devant votre comité et j'aimais toujours le faire à cause du caractère rigoureux et instructif de la discussion qu'on y trouve. En travaillant ensemble, nous avons souvent réussi à mettre au point de meilleures méthodes d'intervention et de meilleurs projets de loi pour les Canadiens.

Je suis vraiment heureuse de revenir devant votre comité. Monsieur le président, je vous félicite de votre nomination à ce poste. Je sais que vous serez très occupé au cours des semaines et des mois à venir.

Comme vous le savez, le projet de loi C-16 créera une nouvelle loi, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels. En outre, il apportera des modifications clés au Code criminel du Canada.



*[Translation]*

The provisions under C-16 will bring into existence a national sex offender registry for use by police and every province and territory. The bill will provide police with an important new tool to investigate crimes of a sexual nature — particularly those that victimize children.

*[English]*

Mr. Chairman, Bill C-16 responds to a unanimous request by all provincial and territorial governments for federal action to create a national system of sex offender registration for their use. In February 2002, the Government of Canada indicated that it would agree to create this sex offender registry if the provinces and territories could agree on a model that would be administratively and charter viable.

Mr. Chairman, unanimous agreement was reached on a specific model, following extensive, federal, provincial and territorial collaboration. That consensus remains strong. All provinces and territories now formally support this bill, and are urgently pressing for enactment as soon as possible. This bill is an example of all jurisdictions compromising to achieve a shared purpose.

Bill C-16 creates an important new tool to assist police in the investigation of sexual offences committed by unknown persons. It will allow police to streamline investigations by quickly consulting the registry, to search its contents using established criteria to identify possible suspects in the vicinity of the crime and — this is also important — to eliminate suspects.

In addition to evidence that may be gathered at the crime scene, the investigating officer will make use of the data available in the Canadian Police Information Centre, otherwise known as CPIC. As we know, CPIC provides extensive information on all persons convicted of criminal offences and is available as a database to all police officers in Canada.

However, CPIC does not currently contain updated addresses for each offender. It will be quicker and more effective if the investigating officer can search a specific sex offender database for the most recent address of sex offenders living in the area of the crime. Mr. Chairman, this is the thinking behind the registration system of Bill C-16. It is precisely what the proposed new sex offender database, created by the RCMP, will add to the CPIC system for use by local police. The proposed sex offender information registration act would allow police to move rapidly to determine whether convicted sex offenders reside in the vicinity of the offence and to quickly decide if further investigation is warranted or if they can be eliminated as suspects.

*[Français]*

Le projet de loi C-16 vient établir un registre national des délinquants sexuels auquel auront accès les services de police dans l'ensemble des provinces et des territoires. Le projet de loi met en place un nouvel outil important qui aidera les services de police à enquêter sur les crimes de nature sexuelle et, plus particulièrement, ceux touchant les enfants.

*[Traduction]*

Monsieur le président, le projet de loi C-16 répond à une demande unanime de tous les gouvernements provinciaux et territoriaux adressée au gouvernement fédéral pour la création d'un système national d'enregistrement des délinquants sexuels. En février 2002, le gouvernement du Canada a signalé qu'il accepterait de créer ce registre de délinquants sexuels si les provinces et les territoires parvenaient à s'entendre sur un modèle acceptable sur le plan administratif conforme à la Charte.

Monsieur le président, les divers intervenants se sont entendus à l'unanimité sur un modèle particulier à la suite d'un long effort de collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires. Ce consensus est encore ferme. Toutes les provinces et tous les territoires appuient officiellement le projet de loi et nous incitent à le mettre en oeuvre le plus rapidement possible. C'est un bon exemple de la façon dont les pouvoirs publics à tous les échelons peuvent en arriver à un compromis pour atteindre un objectif commun.

Le projet de loi C-16 crée un outil important pour aider la police à faire enquête sur les infractions sexuelles commises par des personnes inconnues. Il permettra à la police de simplifier les enquêtes vu qu'elle pourra rapidement consulter le registre, de faire des recherches utilisant des critères établis pour identifier les suspects qui se trouvaient peut-être à proximité de l'endroit où le crime a été commis et, autre considération importante, d'éliminer des suspects.

L'enquêteur pourra, en plus des éléments de preuve qui seront recueillis sur les lieux du crime, avoir recours aux données disponibles au Centre d'information de la police canadienne, le CIPC. Comme nous le savons tous, le CIPC contient des renseignements détaillés sur toutes les personnes qui ont été déclarées coupables d'infractions criminelles et tous les policiers du Canada ont accès à sa base de données.

Cependant, le CIPC ne contient pas aujourd'hui des adresses à jour pour chaque contrevenant. Ce sera plus rapide et plus efficace si l'enquêteur peut faire une recherche dans la base de données sur les contrevenants sexuels pour trouver l'adresse la plus récente de délinquants qui habitent près des lieux du crime. C'est pour cela qu'on a instauré le système d'enregistrement prévu dans le projet de loi C-16. Il ajoute au système du CIPC qu'utilisent maintenant les policiers locaux la nouvelle base de données sur les délinquants sexuels que crée la GRC. Le projet de loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels permettra aux policiers de déterminer rapidement si des délinquants sexuels connus habitent près des lieux du crime et de décider rapidement si une enquête plus poussée est justifiée ou si certains suspects peuvent être éliminés.

While the registry will be an important tool for police, it will also be important to ensure that this tool is used appropriately. The potential for unintended negative consequences and for misuse must be avoided.

Mr. Chairman, the government understands that Bill C-16 will have an intrusive effect on the lives of those who will be registered in the sex offender information registry, in some cases for life. However, by designing legislation that respects charter and constitutional limitations, this legislative package provides adequate safeguards for the rights of Canadians while providing police with an effective investigative tool.

These safeguards have been crafted in collaboration with our provincial and territorial colleagues and in consideration of the rights guaranteed to all Canadians under the Charter of Rights and Freedoms. Mr. Chairman, the safeguards will provide a system that is fair and equitable as well as effective and efficient. Police will have access to personal information about past sex offenders for at least 10 years, and in many cases, during the course of their natural life.

At the same time, controlled use of the data will prevent ostracism of those offenders who have returned to a law-abiding way of life.

*[Translation]*

For these reasons, access to registry data — except by authorized persons for authorized purposes — is strictly prohibited in this bill, and criminal penalties are provided for misuse of the data. While public protection will be enhanced by quickly providing police with a list of sex offenders who are registered and living in a given area, access and use of the information will be strictly limited to police.

*[English]*

In other jurisdictions that operate sex offender registries, public access has often led to misuse and misunderstanding that mistakenly alarms the public, sometime even resulting in vigilante acts. Mr. Chairman, we examined how other jurisdictions, most notably in the United States, have set up their registries. Their systems have extensive Internet access and data cross-referencing, but we saw no benefits to this kind of scheme. Consequently, there is no provision in Bill C-16 for public access to the registry.

Persons whose conviction would normally lead to registration will have an opportunity to argue that they should not be subject to such an order, where the Crown chooses to exercise its discretion to apply for a registration order. On hearing the application, the judge has discretion in determining the issue based on the test in section 490.012(4) of the Criminal Code — whether the impact on the individual would be grossly disproportionate to the public interest. That is an important test and I do not want that to be lost. To repeat: The judge has the discretion to determine the issue on the basis of whether

Le registre sera certes un outil important pour la police, mais il importe aussi de garantir qu'il sera bien utilisé. Il faut éviter qu'il puisse avoir des conséquences négatives imprévues ou qu'il puisse être utilisé à mauvais escient.

Monsieur le président, le gouvernement comprend que le projet de loi C-16 aura un effet intrusif dans la vie de tous ceux qui y seront enregistrés, dans certains cas pour le reste de leur vie. Cependant, le projet de loi établit des limites relatives à la Charte et à la Constitution et prévoit des précautions suffisantes pour protéger les droits des Canadiens tout en donnant un bon outil d'enquête aux services policiers.

Ces précautions ont été mises au point de concert avec nos collègues des provinces et des territoires, en tenant compte des droits garantis par la Charte des droits et libertés à tous les Canadiens. Monsieur le président, les sauvegardes permettront de créer un système juste et équitable qui est en même temps efficace et efficient. Les policiers auront accès pendant au moins dix ans aux renseignements personnels sur les personnes qui ont commis un délit sexuel et, dans bien des cas, ils y auront accès pendant toute la vie.

En même temps, une utilisation contrôlée des données empêchera les délinquants qui ont réintégré la société d'être ostracisés.

*[Français]*

Pour cette raison, le projet de loi restreint l'accès aux données du registre. Seules les personnes autorisées peuvent le consulter, à des fins autorisées, sous peine de sanction pénale. La protection du public sera donc mieux assurée puisque la police aura rapidement accès à une liste des délinquants sexuels inscrits vivant dans la région. Or, seuls les services de police auront accès au registre et pourront utiliser l'information.

*[Traduction]*

Ailleurs où il existe des registres sur les délinquants sexuels, il est souvent arrivé que le fait que le public y ait accès donne lieu à une utilisation abusive et à des malentendus qui inquiètent le public, pouvant mener parfois à des actes de justicier. Nous avons examiné la façon dont d'autres pays, surtout les États-Unis, ont établi leurs propres registres. Ces autres systèmes permettent l'accès grâce à l'Internet et le recoupement de données, mais, selon nous, il n'y avait aucun avantage à avoir un tel système. Le projet de loi C-16 ne prévoit donc aucun accès public au registre.

Les personnes dont le nom serait normalement versé au registre par suite d'une déclaration de culpabilité auront l'occasion d'expliquer pourquoi, à leur avis, elles ne devraient pas être assujetties à une ordonnance d'enregistrement si la Couronne exerce son pouvoir discrétionnaire de demander une telle ordonnance. Le juge qui entend la demande peut trancher en utilisant le critère prévu au paragraphe 490.012(4) du Code criminel, soit la question de savoir si les effets pour la personne visée sont nettement demeurés par rapport à l'intérêt public. C'est un critère important et je ne veux pas que cela disparaisse. Je



the impact on the individual would be grossly disproportionate to the public interest.

Mr. Chairman, you may recognize that test as similar to the one that applies for DNA databank orders under section 487.051(2) of the Criminal Code. While the two provisions are similar, I should note that they are not identical because we felt the need to tailor section 490.012 to this proposed legislation. However, as is the case in the DNA order, we placed the onus on the offender to satisfy the judge hearing the Crown's application that in making the order the impact on the offender would be grossly disproportionate to the purposes of the bill.

I realize that some senators have expressed concerns that this is a reverse onus on the offender and, as such, are wondering if it is constitutional. In response, I would suggest that the important distinction is that this is not a finding of guilt. At trial, the full burden is on the Crown to meet the elements of the charge beyond a reasonable doubt. That disposition has already been made. This particular application occurs after the finding of guilt and after the sentence has been imposed. Strictly speaking, it is not part of the sentence at all. By design, it is an administrative consequence of the conviction and is proportional to the objectives of the legislation. As such, we are confident that this is constitutional. Certainly, our experience in the courts to date, in respect of constitutional challenges to section 487.051(2) of the Criminal Code in relation to DNA use, confirms this view.

I also wish to note, Mr. Chairman, that the courts have consistently upheld this section of the Criminal Code in the face of repeated Charter challenges. I understand that we have provided the committee with a list of the relevant cases.

Bill C-16 also provides in respect of section 490.015 of the Criminal Code that offenders, subject to a registration order, can apply to the courts for reconsideration of their status after five, 10 or 20 years of registration have elapsed, depending on the severity or number of their original convictions. Also, offenders will have the entitlement to apply for a termination order after receiving a pardon under the Criminal Code.

Mr. Chairman, as many of my honourable colleagues are aware, Bill C-16 was formulated after extensive consultation with the provinces and the territories. The features of the bill represent the policy choices considered acceptable and affordable at the most senior levels of all jurisdictions.

Since the bill was introduced on December 11, 2002, officials from every jurisdiction have again reviewed the legislation and recommended a number of important proposals to improve the bill. A government amendment was made in the

répète que le juge pourra trancher en décidant si les effets pour la personne visée sont nettement démesurés par rapport à l'intérêt public.

Vous noterez peut-être, monsieur le président, que ce critère est semblable à celui qui s'applique aux ordonnances pour les banques de données génétiques au paragraphe 487.051(2) du Code criminel. Ces deux dispositions sont semblables, mais elles ne sont pas identiques parce que nous avons jugé qu'il fallait adapter l'article 490.012 au projet de loi que vous avez sous les yeux. Cependant, comme dans le cas d'une ordonnance en vue du prélèvement du code génétique, c'est le délinquant qui doit convaincre le juge entendant la demande de la Couronne que les conséquences de cette ordonnance pour lui seraient nettement démesurées compte tenu des fins du projet de loi.

Certains sénateurs ont exprimé quelques réserves à ce sujet vu que le fardeau de la preuve incombe au délinquant et qu'ils se demandent donc si cette disposition est constitutionnelle. Je leur répondrais que le fait qu'il faut retenir ici, c'est qu'il ne s'agit pas d'une constatation de culpabilité. Au moment du procès, c'est uniquement à la Couronne qu'il incombe de prouver que l'accusation est fondée sans l'ombre d'un doute raisonnable. La décision a déjà été rendue. La demande d'enregistrement sera faite une fois que l'on a constaté la culpabilité de l'accusé et que la peine a été imposée. À strictement parler, cela ne fait pas du tout partie de l'imposition de la peine. Nous avons fait en sorte que cela reste une conséquence administrative d'une déclaration de culpabilité et cela respecte les objectifs de la loi. Nous sommes convaincus que cette disposition est donc conforme à la Constitution. Les décisions rendues par les tribunaux jusqu'ici dans le cas de contestations du paragraphe 487.051(2) du Code criminel pour le prélèvement de code génétique confirment notre opinion à cet égard.

Je tiens aussi à noter, monsieur le président, que les tribunaux ont toujours maintenu cet article du Code criminel malgré de nombreuses contestations aux termes de la Charte. Si je ne m'abuse, nous avons déjà fourni au comité la liste des cas pertinents.

Le projet de loi C-16 prévoit aussi à l'article 490.015 du Code criminel que le délinquant sexuel visé par une ordonnance d'enregistrement peut demander aux tribunaux de réexaminer son cas après cinq, 10 ou 20 ans selon la gravité ou le nombre de délits à l'origine. Le délinquant sexuel peut aussi demander une ordonnance de révocation s'il obtient sa réhabilitation aux termes du Code criminel.

Monsieur le président, comme bon nombre de mes collègues le savent, le projet de loi C-16 a été rédigé après de longues consultations auprès des provinces et des territoires. Le projet de loi reflète le choix de politiques jugées acceptables et abordables aux échelons supérieurs de tous les ordres de gouvernement.

Depuis le dépôt du projet de loi le 11 décembre 2002, des fonctionnaires de tous les échelons gouvernementaux ont encore une fois examiné le projet de loi et recommandé un certain nombre d'améliorations importantes. L'autre endroit a adopté un

other place to include all sex offenders under active sentence but convicted prior to the start-up of the federal registry. That last point is important.

After extensive consultation, the provinces were able to agree that any previously convicted offender who was, at the coming into force, still under sentence — which is key — should be included. The provinces also agreed that any offender registered under an existing provincial registry, such as Ontario's, at the coming into force of the federal regime should be included. Constitutional experts in the Department of Justice determined that, as long as specific provisions were included to protect the rights of these offenders, they could be included.

I emphasize that the retrospective provisions in the bill are not punishment. They are designed in a minimally intrusive manner and they are fully proportional to the purposes of the legislation. In addition, we insisted on a number of specific procedural and substantive provisions designed solely to safeguard the Charter rights of the offenders.

Regarding the group of offenders that will be included as a result of their current disability under a provincial registry but who are no longer under active sentence, I note the concerns expressed at this committee about a possible discrepancy between the treatment of offenders in Ontario and those in any other jurisdiction who have been convicted of similar offences. I submit that this is not the case. Before this legislation was even contemplated, convicted Ontario offenders were subject to the requirement to register. They were already under the obligation. Other provinces chose not to enact similar legislation. Our registry does not change that fact.

With respect to charter issues, Mr. Chairman, we have recognized that a charter risk could result from any effort to apply this proposed legislation retrospectively. However, consistent with the procedural safeguards already contained in Bill C-16, we have introduced a number of additional provisions to ensure that the Charter rights of affected offenders are fully protected. Those include the requirement for personal service of notice of not only the obligation to comply but also of notice of the date the obligation begins; how to comply and what steps have to be taken should offenders wish to exercise their constitutional rights to due process; the ability of any affected offender to exercise his or her right to due process in a court of law to challenge the requirement to register; imposing a strict timetable to serve the statutory notice on retrospective offenders, thereby ensuring that offenders do not have this hanging over their heads indefinitely.

If the province fails to serve within the timetable, the opportunity is permanently lost, requiring that provincial Crowns have the initial burden of proving in court that a conviction was entered for an enumerated sexual offence. This is more important than it may seem at first blush because it means

amendement proposé par le gouvernement pour que tous les délinquants sexuels qui purgent maintenant une peine et qui ont été déclarés coupables avant l'entrée en vigueur du registre fédéral y soient inclus. Ce dernier point est important.

Après de longues consultations, les provinces ont accepté l'inclusion que tout délinquant qui purgeait encore sa peine, ce qui est la considération clé ici, devait être inclus dans le registre. Les provinces ont aussi accepté que tout délinquant sexuel enregistré dans un registre provincial existant, comme celui de l'Ontario, au moment de l'entrée en vigueur du système fédéral, serait aussi inclus dans ce dernier. Les experts constitutionnels du ministère de la Justice ont noté que, tant que l'on prévoyait des dispositions particulières pour protéger les droits de ces contrevenants, leurs noms pouvaient être inclus dans le registre.

Je souligne que les dispositions rétroactives du projet de loi ne sont nullement punitives. Elles sont conçues de la façon la moins intrusive possible et correspondent pleinement aux objectifs du projet de loi. Nous avons aussi insisté pour inclure des dispositions de procédures et de fonds particulières qui visent uniquement à protéger les droits des délinquants prévus dans la Charte.

Quant aux délinquants qui seront inclus parce qu'ils figurent maintenant dans un registre provincial, mais qui ont fini de purger leur peine, je sais que le comité a exprimé certaines inquiétudes quant à la possibilité que la façon dont les délinquants sont traités en Ontario diffère de cela que connaissent les délinquants qui ont commis une infraction du même genre ailleurs. Je soutiens que ce n'est pas le cas. Avant que le gouvernement fédéral ne songe même à présenter ce projet de loi-ci, les délinquants sexuels en Ontario devaient s'enregistrer. L'obligation existait déjà. D'autres provinces avaient décidé de ne pas adopter de loi semblable, mais notre registre ne change rien à la situation.

Pour ce qui est des conséquences relatives à la Charte, monsieur le président, nous avons reconnu qu'il y aurait un risque si l'on tentait d'appliquer le projet de loi rétroactivement. Par ailleurs, nous avons inclus en plus des modalités procédurales que contient déjà le projet de loi des dispositions supplémentaires pour garantir que les droits des intéressés aux termes de la Charte seront pleinement protégés. Par exemple, le projet de loi stipule que l'intéressé doit être personnellement avisé non seulement de l'obligation de se conformer, mais aussi de la date à laquelle cette obligation commence; comment s'y conformer et quelles mesures doivent être prises si les délinquants veulent exercer leur droit constitutionnel de recours; la possibilité pour tout intéressé d'exercer son droit de recours devant un tribunal pour contester le besoin de s'enregistrer; l'imposition de délais stricts pour la remise de l'avis statutaire aux délinquants qui seraient enregistrés de façon rétroactive, ce qui garantit que les délinquants ne seraient pas assujettis à cette possibilité indéfiniment.

Si la province n'avise pas l'intéressé dans les délais prévus, la possibilité de le faire disparaît de façon permanente, ce qui veut dire que les procureurs provinciaux doivent au départ prouver devant un tribunal que la déclaration de culpabilité portait sur une infraction sexuelle désignée. C'est plus important que cela ne



that judges will be required to rule in favour of the offender if the Crown neither needs the burden nor chooses to argue the case, for whatever reason.

Also, the additional provisions to ensure that the Charter rights of affected offenders are fully protected include providing provisions for the right of every offender to have his or her case re-examined before a court after five, ten or 20 years after the date of the original order, depending on the severity and the number of previous offences; ensuring that offenders who believe that that they no longer fit the purposes of the scheme are able to make a case before a judge; providing extremely tight controls on access to and dissemination of registry data, including rigorous privacy controls on the access and use of the registry to ensure that this highly confidential information is only used for its intended purpose — the protection of society; and providing serious penalties, as you know, for misuse of this information.

I would also note that there would be a review of all the provisions of this bill in two years' time by Parliament.

In conclusion, the development of Bill C-16 was a cooperative effort between federal and provincial governments. This is important because the legislation should anticipate the role of the provinces in administration and enforcement of the system. Mr. Chairman, this will be a national, seamless registration system, unlike the United States, which suffers the confusion of many different state-level registration regimes. We have heard of some in the pages of our papers and in the news.

Bill C-16 sets out a common national approach, both through federal enabling legislation and the nationally available CPIC system. At the same time, it respects the provincial role in the administration of the system and the need to tailor its implementation to their diverse needs and characteristics. It respects both the needs of police and the civil liberties of Canadians.

Last, allow me to explain why we are targeting sex offenders. Of course, CPIC is, and will continue to be, a registry of sorts for all offenders. However, sexual abuse of children and other vulnerable groups carries with it particular harm, and often deeply personal and devastating consequences.

The trauma that children suffer as a result of sexual abuse may be immediately reflected in their emotional health. Mr. Chairman, we are all aware of tragic incidents involving adolescent victims of sexual abuse who run away from home and end up on our streets. Indeed, the plight of adult survivors of sexual violence is not much better. They often suffer from depression, poor self-esteem and substance abuse.

peut le sembler à première vue parce que les juges devront donner gain de cause au délinquant si la Couronne n'a pas besoin d'assumer ce fardeau ou décide pour une raison ou une autre de ne pas le réclamer.

Les dispositions supplémentaires visant à garantir que les droits des intéressés aux termes de la Charte sont pleinement protégés comprennent des dispositions stipulant que chaque délinquant aura le droit de faire réexaminer son cas dans cinq, dix ou 20 ans après la date de l'ordonnance originale, compte tenu de la gravité et du nombre d'infractions précédentes; la possibilité pour les intéressés qui jugent ne plus correspondre aux objectifs du registre de plaider leur cause devant un juge; l'inclusion de mécanismes de contrôle très stricts pour limiter l'accès et la diffusion de données, y compris des contrôles rigoureux de protection des renseignements personnels pour l'accès, et l'utilisation du registre afin de garantir que les renseignements hautement confidentiels qu'il contient seront utilisés uniquement aux fins prévues, c'est-à-dire pour protéger la société; et, comme vous le savez, le fait que l'on ait prévu l'imposition de peines sévères pour une utilisation abusive de ces renseignements.

J'ajoute que le Parlement réexaminera toutes les dispositions du projet de loi dans deux ans.

Pour terminer, je répète que le projet de loi C-16 a été rédigé en collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces. C'est une considération importante parce que la loi doit tenir compte du rôle que joueront les provinces pour administrer et appliquer le système. Nous aurons un système d'enregistrement national et uniforme, contrairement à ce qui existe aux États-Unis à cause de la confusion créée par l'existence d'un grand nombre de régimes d'enregistrement. Nous en avons eu des échos dans les journaux et aux nouvelles.

Le projet de loi C-16 établit une approche nationale commune grâce à une loi fédérale habilitante et au système CIPC auquel tous les services policiers du Canada ont accès. Il respecte cependant aussi le rôle des provinces pour l'administration du système et tient compte de la nécessité d'adapter son application aux besoins et aux caractéristiques des divers gouvernements provinciaux. Le projet de loi respecte à la fois les besoins de la police et les libertés civiles des Canadiens.

Je voudrais pour terminer expliquer pourquoi nous ciblons les délinquants sexuels. Bien entendu, le CIPC est maintenant et continuera d'être une espèce de registre de tous les délinquants. Les agressions sexuelles à l'endroit d'enfants et d'autres groupes vulnérables causent des torts particuliers et ont souvent des conséquences personnelles dévastatrices.

Les traumatismes que subissent les enfants victimes d'agression sexuelle peuvent être reflétés immédiatement dans leur santé émotionnelle. Nous sommes tous au courant d'incidents tragiques mettant en cause des adolescents qui ont été victimes d'agression sexuelle et qui se sont enfuis de la maison et qui ont abouti dans nos rues. D'ailleurs, les adultes qui ont été victimes de violence sexuelle subissent eux aussi des traumatismes graves. Ils souffrent souvent de dépression, manquent de confiance en eux et risquent de devenir alcooliques ou toxicomanes.

In conclusion, Mr. Chairman, it is a priority for the Government of Canada, as well as for all provinces and territories, to provide as many tools as we can to those investigating these crimes to protect the citizens of this country. Every jurisdiction across the country is extremely supportive of our efforts. I ask for your support today and I look forward to your questions.

**Senator Andreychuk:** Thank you, minister, for outlining the bill. I agree with you that this proposed legislation passes many of the tests that we were concerned about in previous attempts on the sexual offender registry.

It strikes the balance between the protection that we want for society and children and the rights of the offender. I have only two questions on the areas of concern to me in this bill.

You say that the registry is not a sentence — we heard yesterday that it is an administrative tool — but, in effect, it is part of the sentence process. An individual would not be subject to the registry had he or she not had a conviction. Therefore, sentencing — it may not be punishment, but it still follows all of the ideas. It is the consequence of the conviction that leads to there, so it seems to me that it is part of the process of sentencing in broad terms.

I have some concerns about trying to characterize it only as an administrative tool and not part of the sentence. I think it is. However, I believe there are sufficient protections in the proposed legislation that perhaps we can overcome that as a legitimate part of the sentencing; I leave that to the courts. However, I should like your comment on that.

My other question concerns the fact that, while there was an Ontario sex offender registry, it has a provincial base. We are now putting in a national base. It seems to me that the retroactivity — by using the Ontario base, and not using any other retroactive means in the other provinces — is somewhat inherently unfair and risks a challenge that we otherwise would not have. All of us would have liked the registry 20 years ago, so we would have the data bank and the people.

We know that there will be people left off. The risk of doing one portion retroactively, differently, and catching them seems to be inherently unfair and more of a charter challenge. It seems to me it risks the entire balance that you have struck throughout the rest of the bill.

**Ms. McLellan:** First of all, in relation to the point involving the order, if it is made upon application by the Crown, I take your point that the order, if made, is part of a process involving the criminal law, writ large. However, the courts have been clear that this kind of order, in their opinion, does not constitute part of the sentence or the disposition in the case. They have made that very plain in the context of DNA orders. While it may seem like a technical point, it is actually quite

En conclusion, monsieur le président, le gouvernement du Canada et toutes les provinces et tous les territoires jugent qu'il est essentiel de fournir le plus d'outils possible à ceux qui font enquête sur ces crimes pour protéger les citoyens du Canada. Tous les autres échelons gouvernementaux appuient le projet de loi. Je vous demande aujourd'hui de l'appuyer aussi. Je répondrai volontiers à vos questions.

**Le sénateur Andreychuk:** Merci, madame le ministre, de nous avoir décrit le projet de loi. Je suis d'accord que cette mesure répond à bon nombre de préoccupations que nous avons eues dans le passé quand on avait essayé d'instaurer un registre des délinquants sexuels.

Le projet de loi permettra en même temps de protéger la société et les enfants et de respecter les droits des délinquants. Je n'ai que deux questions à poser au sujet de cette mesure.

Vous dites que le registre ne fait pas partie de l'imposition de la peine et l'on nous a dit hier que c'était un outil administratif, mais en réalité l'inscription au registre fait partie du processus d'imposition de la peine. Le nom d'une personne ne sera pas enregistré si celle-ci n'a pas été déclarée coupable d'un délit. L'enregistrement n'est peut-être donc pas un châtement, mais les mêmes notions entrent en ligne de compte. Vu qu'une déclaration de culpabilité entraîne l'enregistrement, il me semble que cela fait partie du processus d'imposition de la peine de façon générale.

Je ne vois pas comment on peut dire que c'est uniquement un outil administratif et que cela ne fait pas partie de la peine. Je pense au contraire que cela en fait partie. Cependant, je suis convaincue que le projet de loi contient des protections suffisantes pour que nous puissions considérer que cela fait légitimement partie de la peine; je laisserai les tribunaux trancher, mais je voudrais savoir ce que vous en pensez.

Mon autre question a trait au fait que le registre des délinquants sexuels de l'Ontario est un registre provincial. Il deviendrait maintenant national. Il me semble que le fait qu'on utilise rétroactivement la base de données de l'Ontario et qu'on n'ait pas d'autre base de données rétroactive pour les autres provinces constitue une injustice inhérente et présente une possibilité de contestation qui n'existerait pas autrement. Nous aurions tous voulu qu'il existe un registre il y a 20 ans pour que nous puissions avoir une bonne base de données.

Nous savons que certains délinquants ne seront pas enregistrés. Si l'on rend l'enregistrement rétroactif pour une partie des délinquants, il me semble que l'on commet une injustice inhérente et que cela constitue un risque de contestation aux termes de la Charte et que cela met en jeu l'équilibre que vous avez réussi à établir dans le reste du projet de loi.

**Mme McLellan:** Tout d'abord, relativement à l'ordonnance qui dépend d'une demande de la Couronne, je conviens que si une ordonnance est rendue, cela s'inscrira dans le cadre d'un processus de droit pénal. Cependant, les tribunaux ont bien précisé qu'une telle ordonnance ne fait pas partie de l'imposition de la peine ou du règlement de l'instance. Ils l'ont bien précisé dans le cas des ordonnances de prélèvement d'un échantillon de code génétique. Cela peut sembler purement technique, mais si



important for the purposes of the functioning of the criminal law to make these distinctions between what is part of the sentence and what is not.

That is because there may be different standards, as we know there are, that would be expected in relation to whatever part of the criminal process you might be dealing with. Courts have been pretty emphatic around the fact that this kind of order is not part of the sentence, or the disposition of the actual case before them. They see this as something discrete and they have been clear about that, in my opinion.

The reality is that no other province but Ontario has had a registry. If, in fact, other provinces had chosen registries, we would be dealing with them in exactly the same way upon their request. The individuals in the registry are there — they are in the registry; orders have been issued against them. As I understand it, what we are doing is transferring those individuals already with orders issued against them to our federal registry.

The Ontario registry will continue to exist. That is a decision of the Ontario government. They may review that decision. If they see the federal registry in operation and are satisfied with its operation, the Ontario government may choose to discontinue the Ontario registry. That is entirely up to the provincial government of Ontario.

However, the name of individuals will be transferred — Ontario has requested it. All jurisdictions have agreed that we transfer the names of those against whom an order has already been made under their system into our federal regime.

As far as we have been able to determine — but I will let Mr. Hoover or Ms. Campbell say something more about this — this, in fact, will not create a charter vulnerability that would lead to any successful challenge in relation to the legislation. It is important to keep in mind that the individuals in question already have orders made against them, and we are transferring that information from one system to another.

**Mr. Doug Hoover, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** I would point out that we went to great pains to make it seamless, from the perspective of the offender in Ontario. It is also important to note that, in Ontario, if an individual is under sentence at coming into force, he or she would be brought in not under the Ontario-specific provisions but under the general provision of 490.019. If you are no longer under sentence but still under the disability of the Ontario registry, in a lawful sense, you would be brought into the federal registry as well. However, there is no further disability imposed on the Ontario offender.

In addition, if, for any reason, the offender is taken off the Ontario registry, he is no longer on the federal registry. Again, we went to great pains to ensure that there is no further disability as a result. As the minister pointed out, it was the unanimous request of all jurisdictions to include not just retrospective offenders, but all registered Ontario offenders.

l'on veut que le droit pénal fonctionne correctement, il importe de faire cette distinction entre ce qui fait partie de l'imposition de la peine et ce qui n'en fait pas partie.

En effet, il pourrait y avoir des normes différentes, et nous savons qu'il y en a qui s'appliquent à diverses parties du processus de droit pénal. Les tribunaux ont été relativement catégoriques à ce sujet en disant que les ordonnances de ce genre ne font pas partie de l'imposition de la peine ou du règlement de l'instance dont ils sont saisis. Ils jugent que c'est un processus distinct et je considère que leur interprétation à ce sujet est très claire.

Le fait est qu'aucune province sauf l'Ontario a un registre. Si d'autres en avaient, nous procéderions exactement de la même façon dans leur cas s'ils nous le demandaient. Les personnes dont le nom figurent dans le registre y sont déjà parce qu'une ordonnance a été rendue à leur sujet. Si j'ai bien compris, ceux qui font déjà l'objet d'une ordonnance seront simplement transférés à notre registre fédéral.

Le registre de l'Ontario continuera d'exister. C'est le gouvernement de l'Ontario qui a pris cette décision. Il pourrait revenir sur cette décision plus tard. S'il constate que le registre fédéral fonctionne bien, il décidera peut-être d'abandonner le registre provincial. C'est une décision qui revient entièrement au gouvernement de l'Ontario.

Cependant, les noms qui figurent dans le registre de l'Ontario seront transférés parce que l'Ontario l'a demandé. Toutes les provinces et tous les territoires ont accepté que les noms de ceux qui font l'objet d'une ordonnance selon leur propre système soient transférés au régime fédéral.

D'après ce que nous avons pu déterminer, et M. Hoover ou Mme Campbell pourront vous en dire plus long, cela ne veut pas dire qu'il pourrait y avoir contestation à l'égard de la Charte dans ce cas-ci. Il importe de se rappeler que les personnes visées font déjà l'objet d'ordonnances et que nous ne faisons que transférer les renseignements d'un système à un autre.

**M. Doug Hoover, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice du Canada:** Je signale que nous avons bien pris soin de garantir que le système serait sans faille pour les délinquants de l'Ontario. Il importe aussi de noter que si un délinquant purge encore sa peine en Ontario au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, il sera visé non pas par les dispositions relatives uniquement à l'Ontario, mais par la disposition générale qui figure à l'article 490.019. Si un délinquant a fini de purger sa peine mais est encore visé par le registre de l'Ontario, il sera aussi transféré au registre fédéral. Il n'y aurait cependant plus d'incapacité relative au registre de l'Ontario.

En outre, si, pour une raison quelconque, le délinquant n'est plus enregistré en Ontario, il cessera aussi d'être enregistré dans le registre fédéral. Nous avons vraiment pris toutes les mesures possibles pour garantir que l'incapacité cesserait à ce moment-là. Comme l'a signalé le ministre, tous les gouvernements provinciaux et territoriaux ont demandé à l'unanimité d'inclure non pas seulement les délinquants de façon rétroactive, mais aussi tous les délinquants enregistrés en Ontario.

**Senator Andreychuk:** I think I made my point. I do not see it as seamless as you do, and I think there is a possibility of charter challenge.

**Ms. McLellan:** It is really just a transfer of information.

**Senator Andreychuk:** But it now becomes national — and something will be happening nationally, to put it in layman's language, to an Ontario person that would not be happening to Saskatchewan, Alberta, British Columbia, et cetera.

**Ms. McLellan:** Well, no. If, in fact, there are sex offenders, and an order is made against them, they will all be treated exactly the same; that is why this is seamless. In fact, some provinces have chosen not to create their own registries at this point. That is a sovereign decision of the province. However, my own view is that it would be a horrible gap in this legislation not to ensure that those already in the Ontario sex offender registry system are included in this national system. If you look at it the other way, you potentially create a gap in the seamless nature of the regime and the information that could be most unfortunate.

**Senator Andreychuk:** It is certainly not the forward part of it; I think you are right on that, that you can blend the systems. What I am talking about is that period up to the time the federal clicks in and there is a retroactivity. There is not a seamless part from the person's point of view, if you are sitting in Ontario or Saskatchewan; that is the point I am making. I hope that it does not disrupt the system, because I think, otherwise, it is very good and I would hope that it would not be bogged down with charter challenges on this particular point.

**The Chairman:** Senator Andreychuk, if I could add a supplementary to Mr. Hoover's comment. Was there any thought given to sex offenders from other countries? I am assuming it would be difficult for anyone to take up residence, or even visit Canada, with such a record.

**Mr. Hoover:** We had a close look at that, and I think ministers themselves reviewed the alternatives in terms of policy. Strictly speaking, from the constitutional law and conflicts of laws views, it would be difficult. Jurisdiction that has attempted to do so ran into a lot of problems, especially in terms of resources. It is a huge amount of resources to set up something that is viable internally, constitutionally and in terms of international law. That does not say it cannot be done, but it goes well beyond the original scope of the provinces. The ministers rejected that at this time.

**Ms. Mary Campbell, Acting Director General, Corrections and Criminal Justice Directorate, Department of Public Safety and Emergency Preparedness:** There are other tools to deal with those kinds of situations, for example, section 810.1 orders under the Criminal Code. If you have a concern about someone in relation

**Le sénateur Andreychuk:** Je pense avoir établi ce que je voulais dire. Je ne considère pas l'application du système aussi uniforme que vous le prétendez et je pense qu'il y a possibilité de contestation aux termes de la Charte.

**Mme McLellan:** Ce n'est qu'un transfert d'information.

**Le sénateur Andreychuk:** Le registre devient maintenant national, ce qui veut dire en termes simples qu'il arrivera une chose pour les Ontariens sur la scène nationale qui n'arrivera pas aux habitants de la Saskatchewan, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, et cetera.

**Mme McLellan:** Pas vraiment. S'il s'agit de délinquants sexuels qui font l'objet d'une ordonnance, ils seront tous traités exactement de la même façon; c'est pour cela que nous considérons le système comme uniforme. Certaines provinces ont décidé de ne pas avoir leur propre registre pour l'instant. Seules les provinces peuvent prendre cette décision. Pour ma part, je considère qu'il y aurait une lacune énorme dans le projet de loi si l'on ne stipulait pas que les personnes qui sont déjà enregistrées dans le registre des délinquants sexuels de l'Ontario seront enregistrées dans le système national. Sinon, il y aurait une lacune dans le système et ce serait tout à fait malheureux de ne pas posséder ces renseignements.

**Le sénateur Andreychuk:** Le problème ne vient pas de ce qui arrivera dorénavant; je pense que vous avez raison de dire à ce sujet que les deux registres peuvent être combinés. Ce qui m'inquiète, c'est la période avant que le système fédéral ne soit activé s'il y a rétroactivité. Le système ne sera pas uniforme du point de vue de l'intéressé selon qu'il est en Ontario ou en Saskatchewan. C'est ce que j'essaie de dire. J'espère que cela ne causera pas de problème parce qu'il me semble que le système est sinon très bon. J'espère que son efficacité ne sera pas réduite par toutes sortes de contestations aux termes de la Charte à cause de cela.

**Le président:** Sénateur Andreychuk, si vous me le permettez, je voudrais poser une question supplémentaire. A-t-on pensé à ce qu'on peut faire à l'égard de délinquants sexuels venus d'autres pays? J'imagine que ce serait très difficile pour un délinquant sexuel de s'établir au Canada ou même de le visiter s'il possède un tel casier judiciaire.

**M. Hoover:** Nous avons examiné cette question de près et je pense que les ministres eux-mêmes ont examiné diverses possibilités. Ce serait difficile de prévoir quelque chose sur le plan du droit constitutionnel vu les contradictions entre les lois de divers pays. Les pays qui ont essayé de le faire ont eu toutes sortes de problèmes, surtout du côté des ressources. Il faut des ressources énormes pour créer un système viable à l'échelle nationale, sur le plan constitutionnel et en regard du droit international. Cela ne veut pas dire que c'est impossible, mais cela va beaucoup plus loin que ce que voulaient les provinces au départ. Les ministres avaient rejeté cette possibilité à l'époque.

**Mme Mary Campbell, directrice générale intérimaire, Affaires correctionnelles et de justice pénale, ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile:** Il y a d'autres outils pour les situations de ce genre, par exemple les ordonnances aux termes de l'article 810.1 du Code criminel. Si vous avez des inquiétudes



to sex offending, it is always available to bring that kind of application as well. There are other tools that might address that situation well.

**Senator Pearson:** I am aware of the Interpol section on crimes against children. I know that in Europe a lot of exchange of information takes place with respect to that. I am not asking that we do that, but I want to put on the record that a lot of information does get shared through the Interpol system. It may need to be enhanced at some time but it is an important thing.

As you said at the beginning, minister, this bill is an exciting example of the collaboration between provinces at various levels and various jurisdictions. My experience, since I have been here, is that, in fact, in the area of criminal justice, cooperation is more the practice than the exception, in the areas that you said I am most acquainted with, particularly sex crimes and sexual exploitation and so on.

I would be important for you to remind us that, in the support that has been given to us by the provinces and territories, there is also the support for them to assume the expenses, insofar as the registration is going to be expensive or keeping track will be expensive. Could you clarify that? I think it is important to talk about costs of the registration.

**Ms. McLellan:** First of all, the registry will be maintained by the Royal Canadian Mounted Police, and my predecessor in this job had provided additional resources, I think some \$2 million or thereabouts, for the creation of the registry. Then, I think there is an ongoing, smaller amount of some \$400,000 on an annual basis for the ongoing operating and maintenance costs. That will be the federal contribution to the costs of the registry. The provinces and territories — because this is a truly shared collaboration — have agreed that they will pick up any additional costs that go with the registry, and there will be costs. In some cases, those costs could be substantial, although one is not dealing with a large number of people here in any given jurisdiction.

However, there will be additional incremental costs for the provinces in relation to the administration of the criminal justice system, which is their constitutional responsibility and they have expressed willingness to assume those costs. They see this as a shared endeavour to protect Canadians, especially children, against sexual offenders. They see this as a cost that they are willing to bear in terms of the administration of the criminal justice system.

**Senator Pearson:** In addition to that, I am hoping that, because you mentioned that it would be reviewed again in two years, someone within your department will be keeping a close eye, in conjunction with this. There is an ongoing committee, federal-provincial-territorial, I presume, to keep a close eye on how this is going. You will be able to come back in two years and tell us what has been done and how — I know, my successor here — because I will be gone in two years but —

**Senator Joyal:** You can come as a witness.

quant à la possibilité que quelqu'un commette un délit sexuel quelconque, vous pouvez toujours obtenir une ordonnance de ce genre. Il y a aussi d'autres outils que vous pourriez utiliser.

**Le sénateur Pearson:** Je sais qu'il y a une section d'Interpol qui s'occupe des crimes contre les enfants. Je sais qu'il y a beaucoup d'échanges d'informations à ce sujet en Europe. Je ne demande pas que nous fassions la même chose, mais je tenais à signaler qu'il y a beaucoup d'échanges d'informations grâce à Interpol. Il faudra peut-être prendre d'autres mesures en ce sens plus tard, mais c'est un fait important.

Vous l'avez dit tout à l'heure, madame le ministre, ce projet de loi est un exemple emballant de collaboration entre les diverses autorités provinciales et diverses compétences. D'après ce que j'ai pu constater depuis que je suis au Sénat, en fait, la coopération en matière de justice pénale est chose courante et non exceptionnelle, dans les secteurs que vous avez cités et que je connais le mieux, notamment en matière de criminalité et d'exploitation sexuelle.

Il serait important que vous nous rappeliez qu'en contrepartie de l'appui que nous ont donné les provinces et les territoires, le gouvernement fédéral leur accordera un appui financier, étant donné que le registre et le suivi vont coûter cher. Pouvez-vous développer cet aspect? Il est important de parler des coûts de l'enregistrement.

**Mme McLellan:** Premièrement, le registre sera maintenu par la Gendarmerie royale du Canada, et mon prédécesseur dans le poste que j'occupe avait réservé des ressources supplémentaires, à hauteur de deux millions de dollars, pour la création du registre. Par la suite, je pense qu'on prévoit quelque 400 000 \$, renouvelables tous les ans, pour les frais d'exploitation et d'entretien. Cela représente la contribution fédérale au coût du registre. Les provinces et les territoires — étant donné qu'il s'agit d'une véritable collaboration — ont accepté d'assumer tous les frais supplémentaires associés au registre, et il y en aura. Dans certains cas, ces frais pourraient être élevés, même si dans chaque province ou territoire, il n'y aura pas un grand nombre de personnes visées.

Toutefois, pour les provinces, il y aura des frais supplémentaires qui seront imputés à l'administration de l'appareil judiciaire pénal, lequel relève de leurs responsabilités en vertu de la Constitution, et elles ont accepté volontiers d'assumer ces frais. Elles estiment qu'il s'agit d'une entreprise conjointe en vue de protéger les Canadiens, en particulier les enfants, contre les délinquants sexuels. C'est un coût qu'elles sont prêtes à assumer comme faisant partie de l'administration de l'appareil judiciaire pénal.

**Le sénateur Pearson:** En outre, étant donné que vous avez dit que la loi serait revue dans deux ans, j'espère que quelqu'un au sein de votre ministère va surveiller la situation. Le comité fédéral-provincial-territorial sera, je suppose, maintenu pour surveiller la situation de très près. Vous allez pouvoir revenir dans deux ans nous dire ce qui a été fait et comment — à la personne qui me succédera ici — parce que j'aurai quitté le Sénat dans deux ans mais...

**Le sénateur Joyal:** Vous pouvez toujours revenir en tant que témoin.

**Ms. McLellan:** A sad day, Senator Pearson.

**Senator Pearson:** I think it is important that one person be assigned responsibility to keep a close eye on what is going on.

**Ms. McLellan:** This will surprise no one, but because of the high-profile nature of this particular issue — and as I briefly outlined, the nature of sexual offences, in terms of effect on the victims, society generally, and communities — this area and the creation of this registry has been the subject of a great deal of attention, both on the part of elected officials at all levels and officials, and that will continue to be the case. This will be watched carefully, both by us, in terms of its effectiveness, and its efficiency. The RCMP will be watching this carefully in terms of its operation and maintenance. Police forces around the country will be watching in terms of what they can reassure you that, within my department — and I think across the country, in provincial and territorial departments of justice — this initiative will be watched very carefully.

**Senator St. Germain:** In meetings with one of the major city police chiefs, it was brought out that there were two concerns. I do not know if they have been addressed, Minister. I do not sit on this committee permanently, but I am a former police officer, which is why, I presume, I was approached. Vancouver Police Chief Jamie Graham and, as well, apparently, the chief from the Toronto police force, are very concerned that, as drafted, the proposed legislation is unenforceable, from their position. I believe they will appear before us.

My question, quite simply, is this: If they can prove that the proposed legislation is unenforceable by virtue of their intervention, if you can still remain within the constitutional parameters would your department be prepared to accept amendments from our committee here, back to the other place? Second, the question of not being able to track military people and register them within the military was raised. Could you comment on those two things?

**Ms. McLellan:** In relation to the concern raised by the Vancouver chief of police, in my respectful opinion, that view is one that I disagree with. Interestingly, it is one that all provincial attorneys general and solicitors general, as well as territorial solicitors general, disagree with as well. I suppose there will always be duelling legal opinions in the world in which we live, but I come back to the fact that the test we have in the legislation has been agreed to by those of us politically responsible for this registry.

We believe it is a fair test, and we believe it is one that strikes the right balance between the interests of society and the civil liberties of people who are accused and convicted.

It would require us to go back to our provincial and territorial colleagues who have already had their lawyers and their officials assess this and work with their police forces to develop this test. Consequently, with respect, I understand the views

**Mme McLellan:** Ce n'est pas de gaieté de coeur que nous vous verrons partir, sénateur Pearson.

**Le sénateur Pearson:** Je pense qu'il est important de désigner une personne pour qu'elle surveille de près la situation.

**Mme McLellan:** Je n'étonnerai personne en disant qu'étant donné que cette question intéresse beaucoup la population — car, comme je l'expliquais, les infractions sexuelles ont un effet particulier sur les victimes, la société en général et les collectivités — la création du registre a fait l'objet d'une attention minutieuse, tant de la part des élus, à tous les paliers, que des fonctionnaires, et cela ne changera pas. Nous allons surveiller la situation de près, pour mesurer l'efficacité et l'efficience des dispositions qui seront prises. La GRC se penchera tout particulièrement sur l'exploitation et l'entretien. Les forces de l'ordre à l'échelle du pays mesureront l'efficacité générale de cet outil, si bien que je peux vous garantir que, au sein de mon ministère — et à mon avis dans les ministères de la Justice provinciaux et territoriaux —, l'initiative va être surveillée de très près.

**Le sénateur St. Germain:** Lors des discussions avec un des chefs de police d'une grande ville, deux préoccupations ont été soulevées. Je ne sais pas si on en a tenu compte, madame la ministre. Pour ma part, je ne suis pas membre permanent du comité mais je suis un ancien agent de police et je suppose que c'est pour cela qu'on m'a pressenti. Jamie Graham, le chef de la police de Vancouver, et également, apparemment, le chef de la police de Toronto craignent très fort de ne pas pouvoir faire respecter les dispositions du projet de loi, telles qu'elles sont rédigées. Je pense qu'ils ont été invités à comparaître devant le comité.

Ma question, tout simplement, est la suivante: s'ils arrivent à nous démontrer qu'ils ne pourront pas faire respecter les dispositions législatives proposées, votre ministère serait-il prêt à envisager des amendements que notre comité proposerait et qui seraient soumis à l'autre endroit dans la mesure où les considérations constitutionnelles seraient préservées? Deuxièmement, le fait que les militaires ne pourraient pas être fichés a été soulevé. Je souhaiterais que vous me répondiez sur les deux sujets.

**Mme McLellan:** En ce qui concerne l'inquiétude soulevée par le chef de la police de Vancouver, à mon humble opinion, cette inquiétude n'est absolument fondée. Fait intéressant, tous les procureurs généraux provinciaux, les solliciteurs généraux provinciaux et territoriaux sont du même avis que moi. Je suppose qu'il y aura éternellement des opinions contraires en matière de droit dans le monde où nous vivons, mais je tiens à rappeler que les responsables politiques de ce registre se sont entendus sur le critère prévu dans les dispositions législatives.

Nous pensons que ce critère est équitable et nous pensons que c'est un juste milieu entre les intérêts de la société et les libertés civiles des gens qui sont accusés et condamnés.

Si l'on devait modifier ce critère, il nous faudrait consulter de nouveau nos collègues dans les provinces et les territoires car ils ont avec leurs avocats et les fonctionnaires évalué ce critère et travaillé avec les forces de l'ordre pour l'élaborer. Par conséquent,



around the test, but I do not share the concerns expressed by the chief of police of Vancouver and, perhaps, the chief of police in Toronto.

In relation to the second point that you raised regarding DND —

**Senator Nolin:** The military.

**Ms. McLellan:** As you know, the bill does not include them at this moment, but we are working with the Minister of National Defence. My officials can say more about this.

There is no disagreement that they should be included. It is around the technicalities, some of which I gather are fairly substantial in relation to making the necessary legislative changes. That will happen, and we will be back before the other place and here in relation to changes required to include those convicted sex offenders in the military justice system.

There is absolutely no disagreement between my colleague and me that they must be included. It is simply a case of doing the work to get them included.

**Senator St. Germain:** I understand that some RCMP people have concerns about the way the legislation is written. As someone who has worked on the streets and on the practical side of law, there is nothing worse than laws that are unenforceable. The expectation is there and it puts great pressure on enforcement officers.

When we have police chiefs from two of Canada's largest cities questioning it, I would hope — and I know you are working in the best interests of everyone on this issue, and these are not easy issues — that you would, once again, take a look at their representation, for the sake of the well-being of all and for the well-being of this legislation, which all Canadians and I support. It is a good legislative initiative.

I should like your comment on something raised here. The Canadian Professional Police Association was here yesterday. In their presentation, they pointed out that there is much greater severity for failing to register a gun under the former Bill C-68 than there is for failing to register under this legislation. I should like your comment as to why something of this nature would exist within our system? Failing to register a gun logically has its consequences but this would be much more dangerous to society.

**Ms. McLellan:** There are two different regimes. I do not think it is possible to equate the two. Personally, I do not see that as a useful exercise.

je comprends les opinions émises à propos du critère mais je ne partage pas les inquiétudes exprimées par le chef de la police de Vancouver ou encore celui de la police de Toronto.

En ce qui concerne votre deuxième question, à propos du ministère de la Défense nationale...

**Le sénateur Nolin:** Les militaires.

**Mme McLellan:** Comme vous le savez, ils ne sont pas visés actuellement par les dispositions du projet de loi mais nous sommes en pourparlers avec le ministère de la Défense nationale. Les fonctionnaires vous répondront plus en détail que moi là-dessus.

Il n'y a pas de désaccord quant à leur inclusion dans les dispositions. Là où cela achoppe, c'est à propos des rouages, car ce pourrait être assez substantiel étant donné les modifications législatives nécessaires. Les difficultés seront aplanies et nous présenterons un projet de loi à l'autre endroit, et ici également, pour apporter les modifications nécessaires afin que soient visés les délinquants sexuels condamnés dans le système de justice militaire.

Mon collègue et moi-même sommes tout à fait d'accord pour dire qu'il faut que les militaires soient inclus. Il suffit que le travail nécessaire soit accompli à cette fin.

**Le sénateur St. Germain:** Je crois comprendre que certains représentants de la GRC s'inquiètent de la façon dont le projet de loi est rédigé. Pour ma part, j'ai fait des patrouilles dans les rues, je connais l'aspect pratique du droit, et je pense qu'il n'y a rien de pire que des lois que l'on ne peut pas faire respecter. Cela crée des attentes et les agents de police sont sous d'énormes pressions.

Les chefs de police de deux des plus grandes villes du Canada contestent ces dispositions et c'est pourquoi j'espère — car je sais que vous avez à coeur les intérêts de chacun dans ce dossier, qui n'est pas facile — qu'une fois de plus vous réfléchirez à leur démarche pour le bien de tous et le succès de ce projet de loi, que tous les Canadiens et moi-même appuyons. C'est une bonne initiative législative.

Je voudrais que vous me disiez ce que vous pensez d'une chose qui a été soulevée ici. Des représentants de l'Association canadienne des professionnels de la police sont venus témoigner hier. Ils ont fait remarquer que la sanction était beaucoup plus sévère à l'égard de ceux qui n'enregistraient pas une arme comme l'exige les dispositions de l'ex-projet de loi C-68 qu'à l'égard de ceux qui ne s'enregistraient pas comme l'exige ce projet de loi. Dites-moi pourquoi une telle chose peut exister dans notre système? Il est entendu que le fait de ne pas enregistrer une arme comporte des conséquences mais dans ce cas-ci, le danger pour la société est beaucoup plus grand.

**Mme McLellan:** Ce sont deux régimes différents. Je ne pense pas qu'on puisse les comparer. Pour ma part, je ne pense pas que ce soit utile de le faire.

There are different consequences, be they administrative or criminal, in relation to certain kinds of acts. There are a wide variety of different consequences when one violates a prohibition. It is up to the legislators to decide what those appropriate consequences should be in relation to that prohibited act.

In this context, our provincial and territorial colleagues and we have agreed in relation to the consequences that should flow from not obeying the strictures or the provisions set out in this particular legislation.

You could go through prohibition by prohibition in terms of the various kinds regimes that we have in place to deal with various kinds of conduct. I cannot comment on that, because I do not think it is that useful to compare what the consequence is here with the consequence in relation to a completely separate mandated act. I would leave it at that.

The Canadian Police Association supports this legislation very strongly. As I understand it, they do not have the same concerns as Chief Fantino or the chief in Vancouver. It is my understanding that the chiefs of police support this legislation.

Quite honestly, an individual chief might like to see different language in terms of the test as it is found in clause 2(c)(i). I am certainly respectful of the opinion, but one must go with what provincial, territorial and federal minister have agreed will be meet the challenge here. I would also go back to what the Canadian Police Association has said.

**Senator St. Germain:** I certainly do not want to argue with you; I just want to put forward their case.

**Ms. McLellan:** I understand.

**Senator St. Germain:** I would hope the flexibility exists within your department that, if the practical side cannot enforce the law, logic would prevail. I am sure it will.

**Senator Joyal:** Welcome, minister. We have had the pleasure in the past to exchange views with you. We were happy to see you back in your new capacity. We would hope that the second part of the anti-terrorist bill would be referred to us so that we have the lasting pleasure of exchanging views with you on this. I do not know how the Senate chamber will dispose of it, but I would certainly be happy to have an opportunity to study that bill with you.

**Ms. McLellan:** That decision is up to others, as you know.

**Senator Joyal:** I know, but I think you get our message, Madam Minister.

Can you tell us if the Canadian Bar Association, the Law Reform Commission or any of the other groups of legal minds who normally bring their contribution to the making of our legislation have been involved and made comments on the proposed legislation?

Sur le plan administratif ou pénal, certains types d'actes entraînent des conséquences qui ne se comparent pas. Quand quelqu'un enfreint une interdiction, cela entraîne toute une gamme de conséquences différentes. Il appartient au législateur de décider quelles sont les conséquences appropriées compte tenu de l'acte interdit.

À cet égard, nous avons convenu avec nos collègues provinciaux et territoriaux de dicter les conséquences qui découleraient d'une infraction aux dispositions de ce projet de loi en particulier.

Vous pourriez analyser tous les divers régimes prévus pour divers types de gestes interdits. Je m'abstiendrai de parler de cela parce que je ne pense pas utile de comparer les conséquences dans le cas qui nous occupe et les conséquences qu'entraîne une infraction tout à fait différente. Je m'en tiendrai là.

L'Association canadienne des policiers appuie vigoureusement ces dispositions législatives. Si je comprends bien, elle n'a pas les mêmes inquiétudes que le chef Fantino ou le chef de la police de Vancouver. Je crois savoir que les chefs de police appuient ce projet de loi.

Il faut bien dire qu'un chef en particulier pourrait préférer que le libellé de l'alinéa 2(c)i soit différent. Je respecte cette opinion mais il faut s'en tenir à ce que les ministres provinciaux, territoriaux et fédéral ont convenu. Il faut également se rappeler ce qu'ont dit les représentants de l'Association canadienne des policiers.

**Le sénateur St. Germain:** Je ne tiens certainement pas à débattre de cette question avec vous. Je voulais tout simplement faire part de leurs revendications.

**Mme McLellan:** Je comprends.

**Le sénateur St. Germain:** J'espère qu'au sein de votre ministère il y a la souplesse nécessaire pour que l'on apporte une solution logique si éventuellement le côté pratique est paralysé. J'ai confiance.

**Le sénateur Joyal:** Bienvenue, madame la ministre. Nous avons eu le plaisir d'échanger des vues avec vous par le passé. Nous sommes ravis de vous accueillir dans l'exercice de vos nouvelles fonctions. Nous espérons que la deuxième partie de la législation antiterroriste nous sera déférée pour que nous puissions avoir une discussion agréable avec vous là-dessus. Je ne sais pas ce que décidera le Sénat à cet égard mais je serais quant à moi ravi d'avoir l'occasion d'étudier ce projet de loi avec vous.

**Mme McLellan:** Comme vous le savez, la décision ne m'appartient pas.

**Le sénateur Joyal:** Je sais mais je pense que vous avez compris notre message, madame.

Pouvez-vous nous dire si à l'occasion du projet de loi, l'Association du Barreau canadien, la Commission de réforme du droit ou d'autres groupes de juristes, ceux qui d'habitude apportent leur contribution à l'élaboration des textes législatifs, sont intervenus ou se sont prononcés?



**Ms. McLellan:** Mr. Hoover, do you want to answer that question?

**Mr. Hoover:** The Canadian Bar Association did provide a witness in the other place to the committee studying the bill. They have also had a few meetings with us, two over the past year, I believe. They expressed certain concerns not unlike the concerns expressed in this committee.

The response was that this is a balanced approach, that they saw this as similar to DNA. In the same way that the courts have constitutionally cited that it is charter viable, they have not seen that as being the issue. They are more focused on ensuring that confusion at the front end in the courts and by police on how to process these individuals as they come through does not occur. We have agreed with them on that. I cannot speak for the minister's department but certainly Justice Canada will take steps to ensure that court and judicial education at the front end is provided so that we avoid some of the initial mistakes made with similar pieces of legislation.

**Senator Joyal:** Perhaps we will have an opportunity to hear from them later.

I should like to come back to the substance of the bill and talk about a concern that I have expressed before. Perhaps the minister and Mr. Hoover have had an opportunity to review that.

My concern is in respect of section 6 of the Charter, under the heading, Mobility Rights. It states: "Every citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada." On page four of the bill, clause 4(4) states: "A sex offender shall not leave Canada before they report under this section." That illustrates quite well the preoccupation I have with the Charter in respect of your interpretation of it as an administrative tool. It might be quoted as an administrative measure, but the impact on the Charter is direct — no question about that. The right to leave Canada is a right, and when an individual has served his or her sentence, he or she can leave Canada.

I have some problems with this because it directly affects the right of mobility. You said that it is not part of the sentence, but it is difficult not to equate the proposal to part of the sentence. The fact that the guilt has been reversed, that the onus has been placed on the offender to prove, if the offender is unsuccessful in the attempt to prove then it becomes part of the sentence.

I understand the effort that the department has put out on this section, but when the court applies the hope test to what is reasonable in a free and democratic society, it goes beyond the words to try to look at the reality of what happened in more practical terms. The minister knows well the three elements of the hope test. When I reflect on the elements of the hope test in respect of this system — not the registry, per se, but the way in which we compile the registry — I still have trouble reconciling the fact that the onus is reversed, in that it is not a sentence.

**Mme McLellan:** Monsieur Hoover, voulez-vous répondre à cette question?

**M. Hoover:** L'Association du Barreau canadien a envoyé un représentant témoigner devant le comité de l'autre endroit qui a étudié le projet de loi. Nous avons quant à nous rencontré les représentants de l'association à quelques reprises, deux fois, depuis un an, si je ne m'abuse. Ces représentants ont exprimé des inquiétudes semblables à celles exprimées par les membres du comité.

Toutefois, ils ont dit qu'il s'agissait ici d'une solution équilibrée, semblable à l'ADN. Les tribunaux ont décrété que dans ce cas-là, il n'y avait pas de contestations en vertu de la Charte et qu'il n'y avait donc pas de problèmes. Ce qui les inquiétait davantage, c'était d'éviter qu'il y ait confusion dès le départ, au tribunal, par les forces de l'ordre, au moment où il faudrait traiter le cas de ces individus. Nous sommes tombés d'accord avec eux là-dessus. Je ne peux pas me prononcer au nom du ministère mais assurément, Justice Canada va veiller à ce que l'on renseigne les magistrats dès le départ afin d'éviter les erreurs qui ont été commises dans le cas de textes de loi semblables.

**Le sénateur Joyal:** Nous aurons sans doute l'occasion de les entendre plus tard.

Je voudrais en revenir à la teneur du projet de loi et rappeler une inquiétude que j'ai déjà exprimée. La ministre et M. Hoover ont peut-être eu l'occasion de prendre connaissance de mes préoccupations.

En effet, l'article 6 de la Charte, sous la rubrique Liberté de circulation et établissement, dispose que: «Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer et d'en sortir». À la page 4 du projet de loi, le paragraphe 4(4) dispose que «l'intéressé ne peut quitter le Canada avant sa comparution». Cela illustre les inquiétudes que j'ai en ce qui concerne la Charte quand vous parlez d'un outil administratif. On peut en parler comme d'une mesure administrative mais l'impact du point de vue de la Charte est direct — sans aucun doute. Le droit de quitter le Canada est un droit, et toute personne qui a purgé sa peine, peut quitter le Canada.

Si je m'inquiète, c'est parce que cela touche directement la liberté de circulation. Vous dites que ce que vous proposez ne fait pas partie de la peine, mais il est difficile de ne pas voir les choses autrement. Le fardeau de la preuve est désormais imposé au délinquant et s'il n'arrive pas à établir la preuve nécessaire, cette mesure fait dès lors partie de sa peine.

Je sais que le ministère a beaucoup travaillé à cet article, mais quand le tribunal applique le critère de l'espoir à ce qui est raisonnable dans une société libre et démocratique, cela dépasse la signification du terme pour tenir compte de la réalité plus concrète. La ministre connaît bien les trois éléments de ce critère. Quand je songe aux éléments du critère de l'espoir dans le contexte de ce régime — et non pas le registre en soi, mais la façon dont nous constituerons le registre — j'ai du mal à comprendre que le fardeau est inversé, et qu'il ne s'agit pas d'une peine.

**Ms. McLellan:** You raise a number of interesting points. I will first address the mobility rights within Canada and the relevant restrictions. This has been crafted in such a way as to limit restrictions upon mobility. For example, as you move from province-to-province, you are required to obtain a new driver's licence, for example, and provide information to the appropriate authorities in terms of legal status in that province. I suppose you could construe that as a limitation or a barrier to mobility but it is one that we all accept. Certainly, our lawyers have looked at the requirement and do not think that the requirement to change an address is a significant or constitutionally difficult barrier to one's mobility within the country.

We have attempted to ensure that people are able to move within the country. People do not have to register until 15 days after release or moving. In relation to mobility, any kind of barrier or limitation is no greater than those that we are all currently familiar with in relation to our civil society.

Second, there is no prohibition on leaving the country. As I understand, one does not have to report absence from Canada until 15 days after returning, and temporary absences do not have to be reported unless they extend beyond 15 days, and that may be done by mail. An administrative process may have to be pursued to be in compliance with this proposed law. Any kind of barrier or limitation is minimal. Mr. Hoover may want to add to that.

**Mr. Hoover:** First, you hit on an obvious point. Clause 4(4) states that a sex offender shall not leave Canada. On its face, it appears rather restrictive. However, in reality, when we looked closely at this we have determined that the individual is simply required to register. It is not a disability for him to do so prior to getting on a plane or driving across the border. In our view, it is a proportional response. In other words, it addresses the administrative requirements of the bill and is not overly onerous. We are not asking the offender to delay his travel in any way to go through a punitive process. Again, it is a relatively quick process, required only for the first time after the order has been put. After that, there is no further requirement to report before leaving the country. It is quite the opposite in reality.

A number of jurisdictions thought that was the way to go. I think the legal opinion was that it was not truly required to be overly onerous regarding that registration requirement. For the purposes of ensuring that, in Canada, police are able to investigate these offences, as long as the offender reports when back in Canada and reports when they move for lengthy periods of time, that would satisfy the purposes of the bill.

We went to great lengths to ensure — not only for charter purposes but also to take recognition of the fact that experience in other jurisdictions has shown that if it is too difficult to comply with the legislation offenders will tend not to comply and will tend to go underground. All jurisdictions were made aware of that and

**Mme McLellan:** Vous soulevez certains points intéressants. Je vais d'abord parler de la liberté de circulation au Canada et des restrictions qui s'y rapportent. Nous avons élaboré ces dispositions de façon à limiter les restrictions à la liberté de circulation. Par exemple, actuellement si vous changez de province, il vous faut obtenir un nouveau permis de conduire et vous devez fournir aux autorités les renseignements exigés par cette province. Je suppose qu'on pourrait prétendre qu'il s'agit là d'une entrave à la liberté de circulation, mais c'en est une que nous acceptons. Assurément, nos avocats se sont penchés sur cette exigence et ils ne pensent pas que le fait de devoir signaler un changement d'adresse constitue une entrave à la liberté de circulation au pays.

Nous avons essayé de veiller à ce que les gens puissent se déplacer à l'intérieur du pays. Les gens n'ont pas à s'inscrire avant que ne se soient écoulés 15 jours après leur libération ou leur déménagement. Ainsi, cette limite à la liberté de circulation n'est pas plus imposante que celles auxquelles nous sommes astreints couramment dans la société civile.

Deuxièmement, il n'y a pas d'interdiction de quitter le pays. Si je comprends bien, ce n'est que 15 jours après le retour au Canada que l'on doit déclarer son absence et des absences temporaires n'ont pas besoin d'être signalées à moins qu'elles ne dépassent 15 jours, et cela peut se faire par la poste. Il sera sans doute nécessaire de se soumettre à un processus administratif pour respecter les dispositions du projet de loi. Les entraves et les limites sont minimales. M. Hoover a peut-être quelque chose à ajouter.

**M. Hoover:** Premièrement, je dois dire que vous avez repéré un élément évident. Le paragraphe 4(4) dispose que les délinquants sexuels ne peuvent pas quitter le Canada. À première vue, cela semble contraignant. Toutefois, en réalité, il faut comprendre que l'individu n'est tenu que de s'inscrire. Ce n'est pas trop contraignant pour lui de le faire avant de monter à bord d'un avion ou de passer la frontière en voiture. À notre avis, c'est une réponse proportionnelle. Autrement dit, les exigences administratives prévues dans le projet de loi peuvent être satisfaites sans être trop lourdes. Nous ne demandons pas au délinquant de retarder son voyage ou de se soumettre à un processus excessif. Encore une fois, c'est un processus relativement rapide, exigé seulement une seule fois après le prononcé de l'ordonnance. Après cela, il n'y a aucune exigence entourant le départ du pays. C'est le contraire en réalité.

Certaines provinces et certains territoires ont cru que c'était la façon idéale de faire. D'après les avis juridiques, cette exigence d'inscription n'était pas trop lourde. En effet, la police canadienne pourra ainsi faire enquête, dans la mesure où les délinquants signalent leur retour au Canada ou leur absence prolongée, car ainsi l'objectif du projet de loi est atteint.

Nous n'avons rien épargné pour... ce ne sont pas seulement les dispositions de la Charte qui ont retenu notre attention, mais le fait que dans d'autres provinces ou territoires on a constaté que si se conformer à la loi était trop difficile, les délinquants avaient tendance à la contourner et entrer dans la clandestinité. Comme



went the extra mile to ensure that not only in the statutes do we provide for ease of registration but also in the regulation by the provinces. For example, an isolated community with a sex offender would have difficulty maintaining annual registration. That province may pass a law to provide for other methods of registration, should it see fit.

**Ms. Campbell:** We were urged by some to make the 15-day period much less — 48 hours, for example. None of these things was lightly chosen, and they reflect much discussion. That initial obligation is the first reporting that they are not to leave Canada. However, as Mr. Hoover has said, on all subsequent reporting obligations, whether it is annual or they move within Canada, they do have to report within the 15-day window after they return to Canada.

**Senator Joyal:** What is the relationship between that clause and Bill C-7 on the data banks that the airlines will keep in respect of departing passengers? Could it be on the order of a court to register or to not register?

**Ms. Campbell:** The whole issue of data matching has been controversial. There was much concern that there not be inappropriate matching with other data banks, such as welfare rolls. The bill speaks to a fairly restricted framework. We have heard from both sides of the fence on this argument. The bill represents what people believed to be the most workable compromise.

**Senator Joyal:** Would the minister comment on that?

**Ms. McLellan:** I will certainly have an opportunity to comment when I come back to the Senate in respect of Bill C-7. As Ms. Campbell has indicated, the whole situation entails the matching of data. In Bill C-7, although I do not have the exact provision in front of me, the use of that collective information is key. While I do not have at hand the specific list of offences for which information collected under Bill C-7 could be used, they are serious criminal offences. They are offences largely of violence, but not exclusively of violence.

**Senator Joyal:** Yes, Bill C-7 would cover some of the sex offences, especially those for more than five years.

**Ms. McLellan:** Certainly rape, by anyone's definition, is one of the most serious violent offences possible.

**Senator Joyal:** Yes, it is a personal aggression. Those would be covered by the data banks of bill C-7 and shared with other countries. One of the key issues of Bill C-7 is the scope under which that information becomes available.

**Ms. McLellan:** Indeed, that is one of the key issues.

cela était reconnu partout, on s'est efforcé de veiller à ce que non seulement les dispositions de la loi rendent l'inscription facile, mais également les règlements provinciaux. Par exemple, une collectivité isolée où vivrait un délinquant sexuel trouverait peut-être difficile de gérer une inscription annuelle. Dans ce cas-là, la province voudra adopter une loi prévoyant d'autres méthodes d'inscription au besoin.

**Mme Campbell:** Certains ont demandé que le délai de 15 jours soit raccourci — qu'il soit de 48 heures, par exemple. Aucun détail n'a été arrêté à la légère et tous sont le fruit d'une longue discussion. La première obligation est celle de comparaître avant de pouvoir quitter le Canada. Toutefois, comme l'a dit M. Hoover, le délinquant dispose de 15 jours après son retour au Canada pour toutes ses comparutions subséquentes, la comparution annuelle ou celle qui signale un déménagement à l'intérieur des frontières.

**Le sénateur Joyal:** Quels sont les rapports entre cet article et ce qui est prévu dans le projet de loi C-7 pour les banques de données que les lignes aériennes vont tenir sur les voyageurs qui quittent le Canada? Le tribunal peut-il ordonner une éventuelle inscription?

**Mme Campbell:** La question de l'appariement des données a été controversée. On se souciait d'éviter l'appariement non souhaitable avec d'autres banques de données, comme les inscriptions à l'assistance sociale. Le projet de loi présente un cadre assez restreint. Nous avons entendu les arguments des deux bords à cet égard. Le projet de loi contient ce que les gens estiment être le compromis le plus pratique.

**Le sénateur Joyal:** La ministre a-t-elle quelque chose à dire là-dessus?

**Mme McLellan:** Quand je reviendrai au Sénat pour le projet de loi C-7, j'aurai certainement l'occasion de me prononcer là-dessus. Comme Mme Campbell l'a dit, c'est avant tout une question de couplage des données. Dans le projet de loi C-7, même si je n'ai pas le libellé des dispositions sous les yeux, l'utilisation de ces renseignements collectifs est capitale. Je n'ai pas sous les yeux la liste des infractions sur lesquelles des renseignements vont être recueillis et signalés en vertu des dispositions du projet de loi C-7, mais je sais qu'il s'agit de crimes graves. Il s'agit essentiellement des crimes avec violence, mais pas exclusivement.

**Le sénateur Joyal:** D'après les dispositions du projet de loi C-7, certaines infractions sexuelles seraient visées, plus particulièrement celles qui entraînent une peine de plus de cinq ans.

**Mme McLellan:** À coup sûr, le viol, personne ne le contredira, est l'une des infractions violentes les plus graves.

**Le sénateur Joyal:** Oui, il s'agit d'une agression sur la personne. Effectivement, ce genre de crimes serait signalé dans la banque de données prévue dans le projet C-7 et partagé avec d'autres pays. Une des grandes difficultés du projet de loi C-7 est la portée de diffusion de ces renseignements.

**Mme McLellan:** En effet.

I will leave my comments in relation to those issue until I appear on Bill C-7.

**Senator Joyal:** I agree with that but, as you understand, Madam minister, that is important.

**Ms. McLellan:** It is an important question, absolutely.

**Senator Joyal:** When Parliament is asked to study two pieces of legislation that deal with issues and storage of data at the same time, it is important that we have a general view of what we are doing so that we measure the impact on the whole. As Senator St. Germain has said, when we legislate, we limit freedom of people sometimes. Those two pieces of legislation are a clear case of certain impact on the freedom of mobility rights of the people.

**Ms. McLellan:** Obviously, everyone shares the goal to ensure to the greatest extent possible the safety and security of all Canadians. One must do that always mindful of the Charter of Rights and Freedoms and basic Canadian values.

We think we have done that here. We think that we have done that in Bill C-7, but that is a discussion, Mr. Chair, that can take place another day.

**The Chairman:** Thank you, Senator Joyal. I will have to interject. The minister must leave in less than 10 minutes. Senator Nolin will have the last question.

To follow up on that point, Senator Joyal, in Bill C-7, it is the outstanding arrest warrant that will trigger the CPIC investigation. Is that not correct?

**Ms. McLellan:** Yes.

**Senator Nolin:** It is good to see you, minister.

**Ms. McLellan:** Good to see you, senator.

**Senator Nolin:** It was a long journey back to your involvement in national health.

Thank you for the answer on the military. It reminds me of Bill C-3 when we were studying the military data bank.

I will restrict my question to the second list of offences. I want to understand the political thinking behind that. Why do you have two lists of offences?

I will tell you exactly where I have some concerns. The threshold for the Crown is important for the prosecution of the accused because the intent needs to be proven for that second tier of offences to kick in. Do you understand my point?

**Ms. McLellan:** Do you mean the offences under 490.11(1)(b) — “an offence under any of the following 35 provisions?”

**Senator Nolin:** Yes. However, look at the intent the Crown has under section 490.012(2). The burden of the Crown is to prove beyond a reasonable doubt that the person had the intent to commit the offence within paragraphs (a) and (b). For any infraction in (b), the Crown will have to prove beyond a

Si vous le voulez bien, je réserverai mes remarques là-dessus pour l'occasion où je comparaitrai pour l'étude du projet de loi C-7.

**Le sénateur Joyal:** Je veux bien mais, comme vous le comprenez madame, c'est important.

**Mme McLellan:** Absolument. C'est une question importante.

**Le sénateur Joyal:** Quand le Parlement doit étudier en même temps deux textes législatifs qui traitent de la cueillette et de l'entreposage de données, il est important d'aborder les choses dans une perspective générale pour que nous puissions mesurer l'impact de l'ensemble des mesures. Comme le sénateur St. Germain l'a dit, légiférer signifie limiter la liberté des gens parfois. Ces deux textes législatifs auront manifestement un net impact sur la liberté de circulation des gens.

**Mme McLellan:** Il est entendu que nous voulons tous garantir le mieux possible la sécurité de tous les Canadiens. Ce doit être fait en gardant constamment à l'esprit la Charte des droits et libertés et les valeurs fondamentales canadiennes.

Nous pensons y avoir réussi dans ce cas-ci. Nous pensons y avoir réussi dans le cas du projet de loi C-7, mais monsieur le président, il faudra attendre un autre jour pour en débattre.

**Le président:** Merci, sénateur Joyal. Je dois vous interrompre car la ministre doit partir dans moins de 10 minutes. C'est le sénateur Nolin qui posera la dernière question.

Dans la même veine que les questions du sénateur Joyal les dispositions du projet de loi C-7 prévoient qu'un mandat d'arrestation non exécuté va déclencher l'enquête dans le CIPC, n'est-ce pas?

**Mme McLellan:** Oui.

**Le sénateur Nolin:** Il est bon de vous voir, madame le ministre.

**Mme McLellan:** Pareillement, sénateur.

**Le sénateur Nolin:** Nous sommes loin des dossiers de la santé nationale.

Merci d'avoir fourni une réponse quant aux militaires. Cela m'a rappelé le projet de loi C-3 quand nous étudions la banque de données des militaires.

Je vais me borner à la deuxième liste d'infractions. Je voudrais comprendre la logique politique en l'occurrence. Pourquoi prévoir deux listes d'infractions?

Je vais vous dire directement quelles sont mes inquiétudes. Le seuil est important pour la poursuite de l'accusé car pour que ce deuxième niveau d'infractions intervienne, il faut prouver l'intention. Me comprenez-vous?

**Mme McLellan:** Parlez-vous des infractions énumérées à l'alinéa 491.011(1)b) — «[infraction] prévue à l'une des dispositions suivantes»?

**Le sénateur Nolin:** Oui. Toutefois, voyez quelle est l'intention de la Couronne au paragraphe 490.012(2). La poursuite doit prouver hors de tout doute raisonnable que la personne déclarée coupable de l'infraction avait l'intention de commettre une infraction visée aux alinéas a), et b). Pour toute infraction citée



reasonable doubt that the accused had the intent by committing such an offence to commit an offence in list (a). Why not prosecute the accused under list (a) first? Do you understand my question? I want to understand why that is written like that?

**Ms. McLellan:** As I understand it, the offences in (b), unlike those in (a), are offences that on the face of it do not necessarily by definition have a sexual purpose, right? For example, manslaughter might not be or breaking and entering a dwelling house with an intent to commit an indictable offence might not be. On its face, there is no sexual purpose but there may be, in the actual crime that is committed, a sexual offence or act committed. However, you might still choose to charge under (b). That is prosecutorial discretion, as you know.

**Senator Nolin:** The burden will be as important, because they will have to prove beyond a reasonable doubt.

**Ms. McLellan:** On that one aspect, yes.

**Senator Nolin:** The intent.

**Ms. McLellan:** On that one aspect, yes.

**Senator Nolin:** That is an important aspect.

**Ms. McLellan:** It is about sexual offenders. If you break and enter, the Crown may decide to go with B&E. In that crime, there may also be a sexual offence, but they may still choose to go under B&E and not something else.

**Ms. Campbell:** The concern that was raised by provincial prosecutors was explained by the example of trespassing at night. It may be simply that you are on someone's property that you should not be on. You are taking a shortcut, but it may also be a peeping Tom offence. Provincial prosecutors are concerned that there are offences such as that with a sexual nature.

**Senator Nolin:** They want to be able to tackle the job?

**Ms. Campbell:** That is right.

**Senator Nolin:** It seems to be a bit awkward because there are three offences that are pure summary conviction offences without specific sanctions. There is one under (a) and two under (b). That means they will trigger section 787 of the code. That means a sentence of six months or \$2,000 or both. If an individual is found guilty of such an offence, the maximum penalty is six months in prison. If it is one of the offences in the bill, the individual will have his or her name in the registry for at least 10 years.

**Ms. McLellan:** Keep in mind that the issuing of the order is not automatic simply upon conviction and sentence.

à l'alinéa b), la poursuite va devoir prouver hors de tout doute raisonnable que la personne accusée avait l'intention de commettre une infraction citée à l'alinéa a). Pourquoi alors ne pas poursuivre la personne accusée en invoquant l'alinéa a) dès le départ? Comprenez-vous ma question? Je voudrais savoir pourquoi on a choisi ce libellé.

**Mme McLellan:** Selon moi, les infractions citées à l'alinéa b), contrairement à celles qui figurent à l'alinéa a), sont des crimes qui, à première vue, ne sont pas de nature sexuelle par définition, n'est-ce pas? Par exemple, l'homicide involontaire ou encore l'introduction par effraction dans une maison d'habitation avec intention d'y commettre un acte criminel ne sont pas de nature sexuelle par définition. À première vue, ces crimes ne comportent rien de sexuel mais, au moment où le crime est perpétré, il peut y avoir eu une infraction ou un acte de nature sexuelle. Toutefois, il est toujours possible de poursuivre en vertu de l'alinéa b). Cela fait partie du pouvoir discrétionnaire de poursuivre, comme vous le savez.

**Le sénateur Nolin:** Le fardeau de la preuve sera important parce qu'il va falloir établir la preuve hors de tout doute raisonnable.

**Mme McLellan:** Pour cet aspect-là, oui.

**Le sénateur Nolin:** C'est-à-dire qu'il va falloir prouver l'intention.

**Mme McLellan:** À cet égard, oui.

**Le sénateur Nolin:** C'est un aspect important.

**Mme McLellan:** Il s'agit de délinquants sexuels. S'il y a introduction par effraction, la poursuite pourra décider de retenir ce chef d'accusation. Au moment où le crime est perpétré, il peut y avoir aussi une infraction sexuelle, mais la poursuite pourra quand même choisir comme chef d'accusation l'introduction par effraction et pas autre chose.

**Mme Campbell:** Les poursuivants provinciaux ont illustré leur inquiétude, par exemple, de l'intrusion de nuit. Il se peut que vous vous trouviez sur la propriété de quelqu'un alors que vous ne devriez pas y être. Vous prenez un raccourci, mais il se peut qu'il y ait eu également un acte de voyeurisme. Les poursuivants provinciaux s'inquiétaient de ce genre d'infraction à connotation sexuelle.

**Le sénateur Nolin:** Ils veulent être capables d'appliquer la loi, n'est-ce pas?

**Mme Campbell:** C'est cela.

**Le sénateur Nolin:** Cela me semble un peu singulier car il y a dans la liste trois infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité sans peine précisée. Il y en a une à l'alinéa a) et deux à l'alinéa b). Cela signifie qu'interviendra l'article 787 du Code. La peine est de six mois ou une amende de 2 000 \$, ou les deux. Si une personne est déclarée coupable d'une telle infraction, la peine maximale est de six mois d'emprisonnement. Si les dispositions du projet de loi citent ce genre d'infraction, la personne coupable verra son nom versé dans un registre pour au moins dix ans.

**Mme McLellan:** Il ne faut pas oublier que l'ordonnance n'est pas rendue automatiquement lorsqu'il y a condamnation et peine.

**Senator Nolin:** The judge will have to decide.

**Ms. McLellan:** That is right. That is the opportunity where the offender can come forward and say: "There is a disproportionate impact here. You should take into account all the facts of this situation and what actually happened here. Therefore, I do not think the order should be granted in this case, because it would be a disproportionate impact upon me and my life or me and my family."

There will be that opportunity to make the case. Mr. Hoover is telling me that if you were to be included you can make the case around disproportionate impact before a court that can weigh all the circumstances hearing from the prosecutor and the individual. However, if you were to have such an order made against you, after five years you can appear before the court and ask to have it removed.

**Senator Nolin:** Yes.

**Ms. McLellan:** There are important protections there to ensure that people are not being disproportionately affected or hurt by such an order.

**The Chairman:** Minister, thank you very much.

**Ms. McLellan:** It is my pleasure. It is always a pleasure to be here. We will see you soon.

**The Chairman:** Thank you as well to your officials.

We will proceed now with our deliberations on Bill C-250.

**Senator Tkachuk:** I have a point of order.

**The Chairman:** Before we call the next panel of witnesses, Senator Tkachuk has a point of order to raise.

**Senator Tkachuk:** I am not sure if this is a point of order or a point of personal privilege. Yesterday, we heard testimony from Mr. Robinson about Bill C-250, and there were a couple of points that he made. One, he said — and we talked about that — that homosexuality previous to — I think 1969, it could be 1971 — was illegal. If you remember, I questioned his exact definition, because we are dealing with the term "sexual orientation," which is the term that is bothering many of the people who write us letters and who have concerns about this bill. I think we should ask the library to give us a summary of exactly what took place with those amendments.

One, I do not believe that homosexuality was illegal. I think the acts were illegal. There may have been some community standards that may have been offended from time to time. In other words, a judge may have said that, if a man kissed a man or a woman kissed a woman, in some communities that would have been considered offensive, but in others, not so.

The claim that he made yesterday was not correct. I think we should just, for the record, ensure that we all agree on exactly what he was talking about.

The second statement he made, to which I took particular offence, was that religious leaders were not opposed to this bill, except for the Evangelical Fellowship of Canada. That is simply

**Le sénateur Nolin:** Le juge doit prendre la décision.

**Mme McLellan:** C'est exact. Le délinquant a ainsi l'occasion de faire valoir que l'effet est disproportionné et qu'il faut tenir compte de tous les faits et de la réalité de ce qui s'est produit. Il peut expliquer qu'une ordonnance ne devrait pas être rendue dans son cas puisque cela aurait des effets disproportionnés sur sa vie et celle de sa famille.

Il pourrait donc présenter ces arguments. M. Hoover me dit que si le délinquant était inclus, il pourrait faire valoir ces arguments au sujet des effets disproportionnés devant un tribunal qui pourrait évaluer toutes les circonstances après avoir entendu le procureur et le délinquant. Toutefois, si une ordonnance est rendue contre lui, il peut se présenter devant le tribunal après cinq ans pour en demander la levée.

**Le sénateur Nolin:** Oui.

**Mme McLellan:** Il existe des mesures de protection importantes pour éviter qu'une telle ordonnance puisse nuire de façon disproportionnée à ceux qui en font l'objet.

**Le président:** Merci beaucoup, madame la ministre.

**Mme McLellan:** C'est toujours un plaisir pour moi de venir vous rencontrer. Nous nous reverrons bientôt.

**Le président:** Merci également à vos fonctionnaires.

Nous allons maintenant passer au projet de loi C-250.

**Le sénateur Tkachuk:** J'invoque le Règlement.

**Le président:** Avant d'inviter notre prochain groupe de témoins, le sénateur Tkachuk a invoqué le Règlement.

**Le sénateur Tkachuk:** Je ne suis pas certain s'il convient d'invoquer le Règlement ou s'il s'agit plutôt d'une question de privilège personnel. Hier, nous avons entendu le témoignage de M. Robinson au sujet du projet de loi C-250. Il a présenté quelques arguments. Tout d'abord, il a dit qu'avant 1969 — ou peut-être bien 1971 — l'homosexualité était illégale — et nous en avons discuté. Vous vous rappellerez que j'ai mis en doute sa définition, puisque nous parlons d'orientation sexuelle, une expression qui dérange bon nombre des gens qui nous écrivent et qui s'inquiètent au sujet de ce projet de loi. Nous devrions demander à la Bibliothèque de rédiger un sommaire au sujet de ces amendements.

Premièrement, je ne crois pas que l'homosexualité était illégale. Ce sont les actes qui étaient illégaux. L'homosexualité est probablement allée à l'encontre des normes de certaines collectivités, périodiquement. Autrement dit, un juge a peut-être déclaré qu'un baiser entre hommes ou entre femmes pouvait être considéré choquant dans certaines collectivités, mais ce n'était pas le cas dans d'autres.

L'argument qu'il a fait valoir hier n'était donc pas juste. Nous devrions nous assurer, aux fins du compte rendu de nous entendre tous sur ce dont il parlait.

Il a fait une deuxième déclaration qui m'a particulièrement choqué, c'est-à-dire que les leaders religieux du Canada ne s'opposent pas à ce projet de loi, à l'exception de l'Alliance



not true. The Canadian Conference of Catholic Bishops certainly can be described as religious leaders in this country, and they have sent letters to the Commons committee on this. They are opposed to Bill C-250, and I consider them religious leaders.

If we are going to deal with this properly, we have to be careful about what is being said here. We are parliamentarians, and I am offended — this member of Parliament should know better than to say that to us when it is not true. I am offended by that.

I have no idea if it is a point of order or a point of personal privilege, but it is a point and I am making it.

**The Chairman:** Senator Tkachuk, in the interest of efficiency for today, may I suggest to you that the chair obtain a copy of the transcript — which, unfortunately, I do not have in front of me — and that I ask our library researcher to prepare a history, to be distributed to committee members before the next meeting. I would then suggest that, once we have had a chance to familiarize ourselves with the transcript, we invite Mr. Robinson back at our next meeting to answer your points that were raised today. Are you satisfied with that?

**Senator Tkachuk:** Well —

**The Chairman:** It is difficult to proceed without the transcript, in other words.

**Senator Cools:** With deference to Senator Tkachuk, I believe that what Mr. Robinson said was none of the major religions, not none of the religions, but obviously —

**Senator Tkachuk:** The Catholic council.

**Senator Cools:** The Canadian Conference of Catholic Bishops would be a major church. The best time to get the record right is immediately. What I heard and understood Mr. Robinson to say was that the major ones did not. However, a look at the record will clarify it — but I heard slightly different from you. However, clearly, you are still correct because —

**Senator Tkachuk:** All I said was that I was not sure precisely, but that was the inference. I know that he clarified it a little bit when he said that the Evangelical Fellowship — which, as far as I am concerned, is pretty major in this country — was opposed to it, but also the Conference of Catholic Bishops is opposed to it. So I would like to find out —

**The Chairman:** Colleagues, the fact that we have now engaged in debate on what was said points directly to the need to have a transcript.

**Senator Tkachuk:** I am with you on that.

**The Chairman:** We have other witnesses who we invited here this morning and our time is running short. Senator St. Germain, unless it is a question and not a point of debate —

évangélique du Canada. C'est tout simplement faux. La Conférence des évêques catholiques du Canada est certes considérée comme un des leaders religieux de ce pays, et elle a envoyé des lettres au comité de la Chambre des communes à ce sujet. La Conférence s'oppose au projet de loi C-250. Je la considère comme l'un des leaders religieux.

Si nous voulons traiter de ce projet de loi comme il convient, nous devons être prudents dans nos propos. Nous sommes des parlementaires et je suis choqué — ce député devrait savoir qu'il vaut mieux nous dire la vérité. J'en suis offensé.

Je ne sais pas si je dois invoquer le Règlement à ce sujet ou indiquer qu'il s'agit d'une question de privilège personnel, mais je le signale.

**Le président:** Sénateur Tkachuk, si nous voulons que nos délibérations d'aujourd'hui soient efficaces, puis-je proposer que la présidence obtienne une copie de la transcription — que je n'ai malheureusement pas sous les yeux — et que notre attaché de recherche prépare l'historique, qui sera distribué aux membres du comité avant la prochaine réunion? Une fois que nous aurons eu l'occasion de lire la transcription, je propose que nous invitons M. Robinson de nouveau pour répondre aux questions que vous avez soulevées aujourd'hui. Est-ce que cela vous irait?

**Le sénateur Tkachuk:** Eh bien...

**Le président:** Autrement dit, il est difficile de régler cette question sans la transcription.

**Le sénateur Cools:** Malgré tout le respect que je dois au sénateur Tkachuk, je crois que ce que M. Robinson a dit, c'est qu'aucune des principales religions, et non aucune des religions, mais évidemment...

**Le sénateur Tkachuk:** Le conseil catholique.

**Le sénateur Cools:** La Conférence des églises catholiques du Canada est considérée comme une église importante. Il vaut mieux régler cette question tout de suite. Ce que j'ai entendu et compris des propos de M. Robinson, c'est que les principales églises ne s'y opposaient pas. Toutefois, il suffira de voir ce qui est écrit — mais vous semblez avoir compris quelque chose de différent. Vous avez toutefois raison, puisque...

**Le sénateur Tkachuk:** Tout ce que j'ai dit, c'est que je n'étais pas certain, mais c'est ce que j'en ai déduit. Je sais qu'il a précisé un peu ce qu'il en est lorsqu'il a dit que l'Alliance évangélique du Canada — une église assez importante au Canada à mon avis — s'opposait au projet de loi. Mais la Conférence des églises catholiques s'y oppose également. J'aimerais donc savoir...

**Le président:** Chers collègues, le fait que nous ayons entrepris cette discussion montre bien que nous avons besoin de la transcription.

**Le sénateur Tkachuk:** Je suis d'accord avec vous.

**Le président:** Nous avons invité d'autres témoins devant nous aujourd'hui et nous n'avons plus beaucoup de temps. Sénateur St. Germain, à moins que vous ayez une question à poser et non un argument pour ce débat...

**Senator St. Germain:** It is a question. If we are going to get the library to determine whether homosexual behaviour, I think he said, is illegal or not —

**The Chairman:** No, the point Senator Tkachuk raised was that he wondered if our library researcher could present us with a history, and a clarification, not any determination.

**Senator St. Germain:** If we are going to ask them to do that, if that is the will of the committee, I would ask that the term “sexual orientation” be researched as well, so that a clear definition on that could be established.

**The Chairman:** That is a point well taken. I do not think the committee would have any objection to that.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I would invite our panel of guests to come forward.

Please proceed.

**Mr. Dave Jones, Director, Crime Prevention Services, Downtown Vancouver Business Improvement Association:** Honourable senators, to clarify who I represent in appearing here, I was a former district commander for the downtown peninsula. That includes the downtown business district, west-end areas and a rather large gay population that live and work in that area. I appear today with the blessings of the chief constable of the Vancouver Police Department to follow up a presentation I did before the Justice and Human Rights Committee in the House of Commons. I am here representing the views of the Vancouver Police Department.

You have in front of you a detailed brief. I will try to hit the high points of that brief, and will try to speak a little more slowly.

**The Chairman:** I should, tell you, Mr. Jones, that I will try to limit you to five minutes. The brief is rather lengthy, so please hit on the points that will be of the most interest to —

**Mr. Jones:** I have excised the points I want to cover, and I hope I can do it quickly. Vancouver police conducted an analysis of hate-bias-type crimes in 2001 and 2002 as a result of an attack and murder on a gay male in Stanley Park. That murder has now resulted in five people being charged. One youth has currently pled guilty and has been sentenced. In that sentencing, the judge said the attack and beating of Mr. Aaron Webster was in fact a hate crime as set out in section 718 of the Criminal Code. One of the youth has also pled guilty and two adults were arrested in the case and are currently before the courts.

This death triggered an amazing response from the public in Vancouver that led to a resolution going forward through the Vancouver Police Department to the Canadian Association of Police Boards who endorsed a resolution calling for the addition of sexual orientation into section 318(4) of the Criminal Code.

**Le sénateur St. Germain:** J'ai une question. Si nous voulons demander à la Bibliothèque de déterminer si le comportement homosexuel est illégal ou non, comme il l'a dit je crois...

**Le président:** Non, le sénateur Tkachuk a simplement demandé si notre attaché de recherche pourrait nous présenter un historique et des précisions, pas une décision.

**Le sénateur St. Germain:** Eh bien, si nous leur confions cette tâche, si c'est la volonté du comité, je demanderais à ce qu'on explique également l'expression «orientation sexuelle» afin que nous en ayons une définition claire.

**Le président:** J'en prends bonne note. Je ne crois pas que le comité s'y oppose.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** J'invite notre groupe de témoins à prendre place.

À vous la parole.

**M. Dave Jones, directeur, Services de prévention du crime, Downtown Vancouver Business Improvement Association:** Honorables sénateurs, permettez-moi de préciser qui je représente devant vous. Je suis un ancien commandant de district de la péninsule du centre-ville. Ce territoire inclut le district commercial du centre-ville, les zones du West End et une population gaie assez nombreuse qui vit et travaille dans cette région. Aujourd'hui, je compare devant vous avec la bénédiction du constable en chef du service de police de Vancouver, pour faire suite au témoignage que j'ai présenté au Comité de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes. Je suis donc ici pour présenter le point de vue du service de police de Vancouver.

Nous vous avons remis un mémoire détaillé. Je vais vous en donner les grandes lignes et je vais essayer de parler un peu plus lentement.

**Le président:** Je vous signale, monsieur Jones, que vous devrez vous en tenir à cinq minutes. Votre mémoire est très long, veuillez donc vous limiter aux éléments qui sont les plus intéressants pour...

**M. Jones:** J'en ai déjà extrait les éléments dont je veux traiter, et j'espère que je pourrai le faire rapidement. En 2001 et 2002, la police de Vancouver a effectué une analyse des crimes de haine et de préjugés à la suite de l'agression et de l'assassinat d'un homosexuel au parc Stanley. Cinq personnes ont déjà été arrêtées et accusées relativement à ce meurtre. Un jeune a déjà plaidé coupable et reçu une peine. Dans le rendu de la peine, le juge en instance a déclaré qu'attaquer et battre Aaron Webster était en fait un crime de haine au sens de l'article 718 du Code criminel. Un autre adolescent a depuis lors été arrêté et a plaidé coupable. Deux adultes arrêtés dans cette affaire sont actuellement devant les tribunaux.

Ce décès a suscité dans la population de Vancouver une vague d'émotion qui s'est traduite par une résolution transmise par le service de police de Vancouver à l'Association canadienne des commissions de police. L'Association a appuyé une résolution demandant à ce que l'orientation sexuelle soit ajoutée au



That subsequently led to the resolution that the Canadian Association of Chiefs of Police passed last year, and I have a copy of that resolution, which I will tender to this committee. They resolved that the Canadian Association of Chiefs of Police urge the Government of Canada through the Minister of Justice and the Attorney General to amend the Criminal Code of Canada to add sexual orientation to the list of identifiable groups in section 318(4).

The study in Vancouver produced a fascinating result. We looked at 12 groups defined under section 718 that were protected under that section, where additional sentencing could be applied if the offence was committed and the basis for it was hate, prejudice or bias towards one of the 12 groups. Among those groups were race, religion, colour, ethnic origin, national origin, physical disability, sexual orientation, language, age, sex and mental disability. Four of those groups, race, religion, ethnic origin and colour, enjoy additional protections under section 318(4) as identifiable groups against whom hatred can be presented. It turned out there are only five groups in Vancouver reporting incidents. The fifth group was sexual orientation.

Sexual orientation represented, out of the five groups, 38 per cent of the incidents of hate and bias that were occurring. More significantly, in the area of assaults and robberies, sexual orientation formed the basis for 62 per cent of the acts of personal violence toward individuals, four of whom were protected under section 318(4), and one of whom was protected additionally under section 718.

The Supreme Court of Canada has made a number of decisions relative to sexual orientation that we consider as guiding principles for the lesbian, gay, transgendered and bisexual communities. The argument to add sexual orientation to section 318(4) is important to place in the context of some of the remarks of the Supreme Court of Canada.

Two separate cases came to mind. *Egan* was a federal case involving federal benefits:

In *Egan*, it was held, on the basis of “historical, social, political and economic disadvantage suffered by homosexuals” and at the emerging consensus among legislatures, as well as previous judicial decisions, that sexual orientation is a ground analogous to those listed in s. 15(1) of the charter. Sexual orientation is “a deeply personal characteristic that is either unchangeable or changeable only at an unacceptable personal costs.”

It is analogous to the other groups protected.

The Supreme Court of Canada’s remarks in *Vriend v. Alberta*, the judge said:

Perhaps most important is the psychological harm which may ensue from this state of affairs. Fear of discrimination will logically lead to concealment of true identity and this must be harmful to personal confidence and self-esteem. Compounding that effect is the implicit message conveyed

paragraphe 318(4) du Code criminel. Cela a mené ensuite à la résolution adoptée l’an dernier par l’Association canadienne des chefs de police dont j’ai une copie et que je remettrai au comité. Dans la résolution, l’Association canadienne des chefs de police exhorte le gouvernement du Canada, par l’intermédiaire du ministre de la Justice et du Procureur général, à modifier le Code criminel du Canada en y ajoutant l’orientation sexuelle dans la liste des groupes identifiables du paragraphe 318(4).

Les résultats de l’étude réalisée à Vancouver sont fascinants. Nous nous sommes penchés sur douze groupes définis dans l’article 718 et protégés par celui-ci, qui stipule des peines supplémentaires en cas d’infraction motivée par la haine ou par les préjugés à l’encontre de l’un des douze groupes. Citons parmi les facteurs mentionnés la race, l’origine nationale ou ethnique, la langue, la couleur, la religion, le sexe, l’âge, la déficience mentale ou physique. Le paragraphe 318(4) accorde des protections supplémentaires à quatre groupes identifiables, qui se différencient des autres par la couleur, la race, la religion ou l’origine ethnique. Or, à Vancouver, il y avait seulement cinq groupes faisant état d’incidents. Le cinquième groupe était celui distingué par l’orientation sexuelle.

Sur ces cinq groupes, l’orientation sexuelle représentait 38 p. 100 des incidents de haine et de préjudices. Qui plus est, en matière de voies de fait et de vols qualifiés, l’orientation sexuelle constituait la base de 62 p. 100 des actes de violence visant des individus, quatre d’entre eux étant protégés en vertu du paragraphe 318(4) et un d’entre eux protégé de plus en vertu de l’article 718.

La Cour suprême du Canada a rendu un certain nombre d’arrêts touchant l’orientation sexuelle, que la police tient pour principes directeurs pour protéger les personnes faisant partie des communautés homosexuelle, lesbienne, transgenre et bisexuelle. L’argument en faveur de l’ajout de l’orientation sexuelle au paragraphe 318(4) doit être replacé dans le contexte des observations de la Cour suprême du Canada.

Deux affaires viennent à l’esprit. *Egan* est une affaire fédérale mettant en cause des avantages sociaux fédéraux:

Dans l’arrêt *Egan*, il a été décidé, en raison des «désavantages sociaux, politiques et économiques» dont souffrent les homosexuels, de l’émergence d’un consensus législatif, et des décisions judiciaires antérieures, que l’orientation sexuelle constitue un motif analogue à ceux énumérés au paragraphe 15(1). L’orientation sexuelle est une «caractéristique profondément personnelle qui est soit immuable, soit susceptible de n’être modifiée qu’à un prix personnel inacceptable».

La situation est analogue à celle des autres groupes protégés.

Dans les remarques de la Cour suprême du Canada dans l’affaire *Vriend c. Alberta*, le juge déclare:

La souffrance psychologique est peut-être le préjudice le plus important dans de telles circonstances. La crainte d’être victime de discrimination mènera logiquement à la dissimulation de son identité véritable, ce qui nuit certainement à la confiance en soi et à l’estime de soi.

by the exclusion, that gays and lesbians, unlike other individuals, are not worthy of protection. This is clearly an example of a distinction which demeans the individual and strengthens and perpetuates the view that gays and lesbians are less worthy of protection as individuals in Canada's society.

There is also a risk to persons on the basis of sexual orientation that extends to other people. In British Columbia, in a case known as *Jubran*, a young man who was not gay was subjected to homophobic pejoratives of such extreme nature that, in Mr. Justice Stewart's words, the young man was subjected to "a living hell." Internalized homophobia is engendered in youth by the failure of society to recognize sexual orientation as deserving of protection.

The exclusion of sexual orientation from section 318(4) exacerbates this belief and is not resolved by the conclusion in section 718.2 because this section speaks to sentencing and does not acknowledge the reality of publicly expressed hatred towards this group. The research provides ample evidence that the only people experiencing the types of behaviour condemned under section 319 who are not included under section 318(4) are those distinguished by sexual orientation.

The flip side is that the absence of sexual orientation from section 318(4) serves to maintain or support homophobic ideas or beliefs by heterosexuals. Police are concerned that the risk to youth is particularly acute resulting from bullying, violence and suicide.

I will leave that section to you to read — the number of incidents of deaths in British Columbia of young men subjected to exceptional homophobic abuse and exceptional language relating to sexual orientation.

Historical events established that intolerance and hatred based on sexual orientation are comparable to the stories of other included groups of race, colour, ethnic origin and religion. The history of intolerance based on sexual orientation is comparable to the stories of the fight for civil rights of those groups. Police believe the protection for this group and significant changes to the attitudes of Canadians are unlikely to occur without the inclusion of sexual orientation in section 318(4).

In 1986, the government responded to the 1985 parliamentary committee on equal rights, which released a report entitled "Equality For All." That committee said they were shocked at the high level of discriminatory treatment of homosexuals in Canada.

Police are concerned that opposition to Bill C-250 on the basis of the need to protect religious views may leave homosexuals at risk. I think there is adequate protection, as well as in the amendment to Bill C-250 that protects religious arguments done in good faith and those religious texts that they rely on.

S'ajoute à cet effet le message tacite découlant de l'exclusion, savoir que les homosexuels, contrairement aux autres personnes, ne méritent aucune protection. Il s'agit clairement d'une distinction qui avilie la personne et qui renforce et perpétue l'idée voulant que les homosexuels soient des personnes moins dignes de protection au sein de la société canadienne.

Le risque d'infraction motivée par l'orientation sexuelle s'étend, en outre, à d'autres personnes. En Colombie-Britannique, dans l'affaire *Jubran*, un jeune homme qui n'était pas homosexuel a été en bute à des insultes homophobes de nature si extrêmes que, selon les mots du juge Stewart, il vivait «un véritable enfer». Chez les jeunes qui deviennent homophobes, cela découle de l'échec de la société à reconnaître l'orientation sexuelle comme facteur à protéger.

L'absence de l'orientation sexuelle au paragraphe 318(4) amplifie cette croyance, que ne peut régler l'inclusion de ce facteur à la conclusion de l'article 718.2, article qui traite de la détermination de la peine et ne reconnaît pas pleinement la réalité de la haine exprimée publiquement envers ce groupe. La recherche offre amplement d'exemples que les seules personnes subissant ces types de comportements condamnés à l'article 319 et non inclus au paragraphe 318(4) sont celles qui se distinguent par l'orientation sexuelle.

Le revers de l'argument est que l'absence de l'orientation sexuelle au paragraphe 318(4) sert à maintenir ou à appuyer les idées homophobes ou les croyances hétérosexuelles. La police se préoccupe du risque particulièrement grave que font courir à la jeunesse l'intimidation, la violence et le suicide.

Il y a une section que je vous laisserai lire: le nombre d'incidents en Colombie-Britannique où de jeunes hommes ont perdu la vie, après avoir été victimes d'abus homophobes exceptionnels et d'insultes exceptionnelles ayant trait à l'orientation sexuelle.

L'histoire montre que l'intolérance et la haine motivées par l'orientation sexuelle se comparent aux vécus d'autres groupes, inclus en raison de la race de la couleur de l'origine ethnique et de la religion. L'histoire de l'intolérance motivée par l'orientation sexuelle se compare à l'histoire de la lutte de ces groupes pour leurs droits civils. La police estime qu'il est peu probable de protéger ce groupe et de changer véritablement les attitudes des Canadiens, sans inclure l'orientation sexuelle dans le paragraphe 318(4).

En 1986, le gouvernement a répondu à un rapport publié en 1985 par le comité parlementaire chargé des droits à l'égalité, intitulé «Égalité pour tous». Le comité indiquait être choqué par la prévalence de traitements discriminatoires à l'encontre des homosexuels au Canada.

L'opposition au projet de loi C-250, afin de protéger les opinions religieuses, inquiète la police qui craint que les homosexuels restent exposés au danger. D'autre part, il existe, à mon sens, une protection adéquate dans l'amendement au projet de loi C-250 couvrant les personnes ayant de bonne foi exprimé une opinion sur un sujet religieux ou une opinion fondée sur un texte religieux auquel elles croient.



In conclusion, the history of hate and bias towards homosexuals and the need to fight for basic rights is disturbing. From a police perspective, the lesbian, gay, transgendered and bisexual community is in need of the additional protection that could be afforded by section 318(4). This protection will not likely take the form of persons being arrested and placed before the courts; rather, it is the more subtle effect of the Government of Canada recognizing through articulation in section 318(4) the need to protect homosexuals in the same way that people of colour, ethnic origin, race and religion are protected. This powerful acknowledgment will, I hope, effect the same transition of behaviour that has made harmful behaviour towards protected groups socially and criminally unacceptable.

The Vancouver Police Department supports Bill C-250. All of the Attorneys General of the provinces of Canada have indicated their support. The Canadian Association of Police Boards supports this bill. The law amendments group of the Canadian Association of Chiefs of Police wrote a letter last year and followed it up with the resolution that I have tendered here today.

I want to conclude by saying this: Some children in Canada are turning to the streets. They are living in fear of discovery. In extreme cases, they are taking their lives. This legislation is long overdue and it is urgent that it get passed before this particular government calls for a new election. It has taken far too long to get as far as we are today. It is urgent to give children an opportunity to live a full life with acceptance and respect. There are current and past generations who have had to struggle to live normal lives like other Canadians do. Some have not survived that struggle.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Jones. Ms. Homes, please proceed.

**Ms. Hilary Homes, Campaigner, Amnesty International (Canadian Section):** I am a campaigner on identity-based violations and anti-impunity work with Amnesty International.

We do have a brief available, and I apologize that it was not available prior to my bringing it into the room this morning. I shall highlight a few points and bring an international dimension to this.

In 1948, the Universal Declaration of Human Rights set out a non-discrimination framework in which everyone is free and equal in dignity and rights, but we have spent the past five decades clarifying whom “everyone” refers to, and we are still on this path.

On the international level, I am happy to say that Canada has been outspoken when it comes to protecting people from persecution because of their sexual orientation. In our brief, there is a list of a few of those situations. However, it is notable

En conclusion, l’histoire de la haine et des préjugés envers les homosexuels et la nécessité de lutter pour les droits fondamentaux portent à l’inquiétude. Du point de vue des services policiers, la collectivité des homosexuels, des lesbiennes, des transgenres et des bisexuels a besoin d’une protection supplémentaire, que peut lui procurer le paragraphe 318(4). Cette protection, il est peu probable qu’elle se traduise par l’arrestation de personnes qui seront appelées à comparaître devant les tribunaux. Au lieu de cela, il y aura un effet plus subtil, celui du gouvernement du Canada reconnaissant, en reformulant autrement le paragraphe 318(4), la nécessité de protéger les homosexuels de la même façon que les autres citoyens en raison de leur couleur, de leur origine ethnique, de leur race ou de leur religion. Cette puissante reconnaissance, espérons-le, amorcera la même transition dans les comportements qui rendent socialement et criminellement inacceptables les comportements nuisibles à l’égard des groupes protégés.

Les services policiers de Vancouver appuient le projet de loi C-250. Tous les procureurs généraux des provinces du Canada ont indiqué être en faveur du projet de loi. L’Association canadienne des commissions de police appuie le projet de loi. Le groupe des amendements juridiques de l’Association canadienne des chefs de police a écrit l’an dernier une lettre et y a donné suite avec la résolution que j’ai soumise ici aujourd’hui.

Je voudrais conclure en disant ceci: il y a au Canada des enfants qui se réfugient dans la rue. Ils vivent dans la peur d’être découverts. Dans des cas extrêmes, ils se suicident. La mesure législative envisagée aurait dû être adoptée il y a longtemps; il est urgent qu’elle le soit avant que le gouvernement actuel déclenche des élections. Trop de temps a passé avant qu’on arrive au point où on en est aujourd’hui. Il est urgent de donner aux enfants l’occasion de vivre pleinement leur vie, dans l’acceptation et le respect. Il y a des générations actuelles et passées qui ont dû à affronter des difficultés pour vivre les vies ordinaires des autres Canadiens. Certaines personnes n’ont d’ailleurs pas survécu à cet affrontement.

**Le président:** Merci, monsieur Jones. Madame Homes, à vous la parole.

**Mme Hilary Homes, militante, Amnistie Internationale (section canadienne):** Je travaille avec Amnistie Internationale à une campagne contre les infractions motivées par l’identité et contre l’impunité.

J’ai apporté avec moi un mémoire. Je regrette seulement qu’il n’ait pas été disponible à l’avance. J’en relèverai les faits saillants et je mettrai les choses en perspective dans le contexte international.

En 1948, la Déclaration universelle des droits de l’homme a établi un cadre contre la discrimination qui garantit que nous sommes tous libres et égaux en dignité et en droits. Toutefois, nous avons passé les cinq dernières décennies à spécifier qui «tous» englobe et continuerons à le faire.

Au niveau international, je suis heureuse de dire que le Canada a clairement pris position en faveur de la protection des personnes persécutées du fait de leur orientation sexuelle. Vous trouverez dans notre mémoire une liste de quelques-unes des situations en

that, right now, before the Commission on Human Rights, Canada is co-sponsoring a resolution with a number of other countries about sexual orientation and non-discrimination.

Inherent in this idea of non-discrimination is the need to undertake measures to prevent people from being harmed and abused because of their real or perceived identity. It is not just about violations after the fact; it is about preventative measures. In a number of refugee claims, Canada has, for years, recognized that persecution based on sexual orientation is grounds for asylum.

From our perspective, it is vital that this commitment be mirrored on the domestic level, and the bill currently before us is an important addition to the existing protections.

For Canada to meet its international obligations to prevent torture and ill-treatment, two things need to be recognized. When we refer to torture and ill-treatment, it is not just about physical integrity, but also mental integrity. In other words, it is not just about physical attacks; it is also about the impact of repeated expression of hatred.

Similarly, these obligations do not refer just to actions of state agents but the need to exercise due diligence to address and prevent the harmful actions of individuals. I say this, of course, because Amnesty's work is grounded in international standards.

When it comes to the expression of hatred, Amnesty's research tells us — as you heard from Mr. Jones, and as you will hear from my colleagues at Egale — that we are clearly dealing with a targeted group here. We are also dealing with the reality that the expression takes several forms and several levels of organization. Whether it is bullying in a schoolyard or local neighbourhood because of someone's real sexual orientation — or the perceived sexual orientation — that factor makes it clear that we are dealing with a targeted group. It is a significant element.

Whether it is at that level or at the level of the actions of public figures — and here I will give you an international example that was worrisome to us. The home affairs minister in Namibia who was speaking to a group of newly graduated police recruits said, quite literally, that they should eliminate gay men and lesbians from the face of Namibia. That was only a couple of years ago — I am not going very far back in history to find this commentary. We have numerous reports detailing the abuses that take place in that kind of context, where that kind of language is being used. I brought one of them with me from a recent campaign against torture.

The obligation to prevent violence detailed in this report and other places means we have to look at the climate in which that violence takes place and seek to change that climate.

question. Notez, en outre, que, au moment où nous parlons, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies entend une résolution parrainée par le Canada et par un certain nombre d'autres pays à propos de l'orientation sexuelle et de la non-discrimination.

Qui dit non-discrimination dit nécessité de mesures visant à empêcher qu'une personne subisse un préjudice ou des abus du fait de son identité réelle ou perçue. Constaté l'infraction après coup est bien joli, mais il faut aussi des mesures de prévention. Ainsi le Canada reconnaît-il, depuis des années, la persécution motivée par l'orientation sexuelle comme fondement admissible pour une demande de droit d'asile.

Nous estimons vital, quant à nous, que les lois s'appliquant à l'intérieur du pays reflètent cet engagement. Et le projet de loi examiné maintenant constitue un ajout important aux protections existantes.

Si le Canada veut respecter ses engagements internationaux contre la torture et les mauvais traitements, il faut garder deux choses à l'esprit: premièrement, que les termes «torture» et «mauvais traitements» couvrent l'intégrité physique, mais aussi l'intégrité mentale. Il s'agit donc de prendre en considération les attaques physiques mais aussi l'impact d'expressions de haine répétées.

Deuxièmement, les engagements du Canada, qui lient les représentants de l'État dans l'exercice de leurs fonctions, requièrent aussi une diligence raisonnable pour envisager et empêcher des actions préjudiciables de la part d'individus. C'est un rappel au vu des normes internationales dont tient compte Amnistie Internationale.

La recherche d'Amnistie Internationale nous montre que quand il s'agit de l'expression de la haine, — M. Jones vous l'a déjà dit et mes collègues d'Egale vous le répéteront — nous avons manifestement affaire à un groupe visé. D'autre part, le fait est que la discrimination prend plusieurs aspects et se fait à plusieurs niveaux d'organisation. Prenez le cas de l'intimidation dans une cour d'école ou dans un quartier à cause de l'orientation sexuelle de quelqu'un ou de l'orientation sexuelle qu'on lui attribue, et ne perdez pas de vue un facteur clé: l'existence d'un groupe visé. C'est un aspect significatif de la question.

Prenez, à un autre niveau, le cas d'actions de représentants officiels. Là, je vais vous donner un exemple au niveau international qui nous préoccupait. Le ministre des Affaires intérieures de la Namibie a déclaré, dans un discours prononcé devant des agents de police à la conclusion de leurs études, qu'ils devaient éradiquer les homosexuels, hommes et femmes, du sol namibien — littéralement. Et je ne parle pas d'une époque reculée; c'est un commentaire qui date de deux ans. Nous avons une foule de rapports précisant les abus qui ont lieu dans ce type de contexte, ainsi que le type de langage utilisé. J'en ai apporté un, résultat d'une campagne récente contre la torture.

L'obligation de prévenir la violence, spécifiée dans le rapport en question et en bien d'autres endroits, sous-entend la nécessité d'envisager le climat propice à la violence et de chercher à le



Part of doing that is a clear articulation that a vulnerable group should not, and cannot, be singled out. That is a very important measure.

I think it is important to look across borders. We know that both civil society and governments look to the legislation in other countries, look to what is supported through international mechanisms and regional mechanisms and see what is happening. For me, one of the more poignant examples is when South Africa was looking to create a new constitution in the mid-1990s, and to deal with a legacy of hatred on a tremendous number of levels in that country to see what was the tremendous violence that resulted from expression, they included sexual orientation in the list of equality and protection provisions. When they wrote their national plan of action, based on their constitution, it is also in there with a long list of protected groups. That is a reflection of what they had to deal with in terms of propagation of hate in that society, and wanting to mark a change and articulate that change.

That brings me to my final point about the interconnectedness of identities, and the list of what is identifiable groups in the legislation. I know every time you see a list, people have concerns — what is on the list, what is not on the list, how is the list evolving, will we have a list of 20 things — this kind of thing.

However, it is important to note that our understanding of what identity is is not static. No doubt that list will evolve over time, and this is an important change. We have seen the evolution in international law. As I said before, we started out saying everyone is equal in dignity and rights. Then we had to say who. We had to develop a convention on the elimination of racial discrimination, discrimination against women and so on. We needed to understand the intersection of identities, and how that translated into vulnerabilities, and what the violations were and how that related to protection and prevention.

Hate needs to be addressed. It is a very fertile ground in which human rights violations take place, and we need to confront it.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Homes. Mr. Arron or Mr. Fenton, did one of you wish to make a presentation?

**Mr. Laurie Arron, Director of Advocacy, Egale:** We will be speaking as a tag team, I guess.

**The Chairman:** That does not give you double time, though.

**Mr. Arron:** We will do a brief overview of our submission, which you have all received.

I am the director of advocacy of Egale Canada. For those of you who do not know, Egale is Canada's national group advocating for equality and justice for lesbian, gay, bisexual and trans-identified people and their families.

changer. Dans cette optique, il est important d'indiquer clairement qu'un groupe vulnérable ne devrait pas être isolé, et ne peut pas l'être. C'est une mesure très importante.

Regardons un peu ce qui se passe au-delà de nos frontières. Nous savons que les instances gouvernementales et la société civile s'inspirent des mesures législatives adoptées par d'autres pays, voient les prises de position appuyées par les mécanismes internationaux et régionaux et suivent ce qui se passe. Pour ma part, j'ai été particulièrement émue par les efforts de l'Afrique du Sud pour créer une nouvelle constitution, au milieu des années 90, et pour assumer un héritage de haine sur une multitude de plans. Dans ce pays, où l'expression de la haine s'était traduite par une incroyable violence, on a inclus l'orientation sexuelle dans la liste des dispositions visant à l'égalité et à la protection. En rédigeant leur plan national d'action, inspiré par leur constitution, les Sud-Africains y ont inclus une longue liste de groupes protégés. C'est un reflet des situations auxquelles le pays a dû faire face, en matière de propagande haineuse, et de la volonté de la société de marquer un changement et de le préciser.

Ceci m'amène au dernier point que je voulais signaler: l'aspect interrelié des identités et la liste des groupes identifiables dans la loi. Je sais que les gens se méfient des listes: ce qui y figure, ce qui en est exclu, l'évolution de la liste, son élargissement à une vingtaine de groupes...

Il y a une chose, toutefois, qu'il importe de ne pas perdre de vue: que notre compréhension de l'identité n'est pas statique. La liste des groupes évoluera avec le temps et c'est là un changement important. C'est une évolution que l'on constate en droit international. Comme je l'ai précisé auparavant, nous étions au départ tous égaux en dignité et en droits. Ensuite, il a fallu spécifier qui était «tous». Il a fallu élaborer une convention pour l'élimination de la discrimination raciale, de la discrimination à l'encontre des femmes, et cetera. Il a fallu comprendre comment les identités se chevauchaient et comment cela se traduisait par des vulnérabilités, la nature des infractions et comment la protection et la prévention pouvaient entrer en jeu.

Il faut faire face au problème de la haine. C'est un terrain fertile où prennent racine les infractions à l'encontre des droits de la personne. Il est important d'y faire face.

**Le président:** Merci, madame Homes. Monsieur Arron ou monsieur Fenton, l'un d'entre vous souhaite-t-il faire un exposé?

**M. Laurie Arron, directeur des affaires juridiques et politiques, Egale:** Je crois que nous parlerons à tour de rôle.

**Le président:** Notez que vous ne disposez pas pour autant de deux fois le temps autorisé.

**M. Arron:** Nous allons juste passer en revue rapidement notre mémoire, que vous avez tous reçu.

Je suis directeur des affaires juridiques et politiques de Égale Canada. Pour ceux d'entre vous qui l'ignorent, Egale est un groupe qui existe à l'échelle du pays et qui promeut l'égalité et la justice pour les personnes lesbiennes, homosexuelles, bisexuelles et transidentifiées, ainsi que leur famille.

The issue before us today is really very simple. The question is not whether we should add sexual orientation; the question is how can we not add it. There is no good answer, but there has been a lot of misinformation, in particular about the reach of the Criminal Code.

I should like to turn to my colleague, Mr. Trevor Fenton, to address this. He has extensively researched the legal implications of Bill C-250.

**Mr. Trevor Fenton, Member, Egale:** As Mr. Robinson told you yesterday, section 319 of the Criminal Code already provides robust protection for freedom of religion. This is most obvious in reading subsection 319(3)(b), which unequivocally tells the courts that the Bible and other scriptures are not hate literature and are off-limits to prosecutors. Still, some would argue that the Bible is at stake, and as proof they refer to the decision in *Owens v. Saskatchewan (Human Rights Commission)*.

With respect, I submit that this case is simply not relevant to the bill in front of you. Using a human rights case like *Owens* to discredit a Criminal Code provision betrays a considerable misunderstanding of our legal system. I commend to honourable senators the table found at page 7 of Egale's brief, which I will discuss in more detail.

First, to violate a Human Rights Act provision against hate propaganda, one must merely expose an identifiable group to hatred or ridicule. On the other hand, under the Criminal Code, the accused must promote hatred. According to the Supreme Court of Canada in *R. v. Keegstra*, this means direct and active stimulation, nor mere encouragement or advancement of hatred.

Second, a violation of the Human Rights Act does not require a mental element. On the other hand, the Criminal Code promotion of hatred must be wilful, which means both intentional and purposeful. This wilfulness, like every other element of the offence in section 319, must be proved beyond a reasonable doubt by the Crown.

Third, under the Human Rights Code, good faith is irrelevant. On the other hand, the Criminal Code provides a truth defence and three distinct good faith defences, including a full defence for expressing religious beliefs and beliefs based on a religious text. In summary, section 319 is designed to make it extraordinarily difficult to obtain a conviction.

Let me be clear about this. This is exactly as it should be. It reserves the power of the criminal law for only the most extreme cases of promoting hatred, while explicitly exempting religious expression from its reach.

Le problème auquel nous faisons face aujourd'hui est en fait très simple. Il ne s'agit pas de savoir s'il convient d'ajouter la mention d'orientation sexuelle, mais de savoir comment on pourrait ne pas l'ajouter. Il n'y a pas de bonne réponse, mais on a entendu beaucoup d'informations incorrectes, en particulier quant à la portée du Code criminel.

Je voudrais passer la parole à mon collègue, M. Trevor Fenton, pour qu'il traite de la question. Il a effectué des recherches approfondies sur les conséquences juridiques du projet de loi C-250.

**M. Trevor Fenton, membre, Egale:** Comme M. Robinson vous l'a dit hier, l'article 319 du Code criminel assure déjà une protection substantielle à la liberté de religion. C'est particulièrement manifeste à la lecture de l'alinéa 319(3)b), qui précise sans équivoque pour les tribunaux que la Bible et les autres Écritures saintes ne constituent pas une littérature haineuse et ne peuvent justifier de poursuites. Il n'en reste pas moins que des gens estiment que la Bible est en jeu et qui citent, à l'appui de leur position, la décision dans *Owens c. Saskatchewan (Commission des droits de la personne)*.

Or, sauf le respect que je vous dois, c'est une affaire qui n'a en fait rien à voir avec le projet de loi sur lequel vous vous penchez. Pour utiliser une affaire traitant des droits de la personne, comme *Owens*, afin de jeter un discrédit sur une disposition du Code criminel, il faut faire preuve d'une incompréhension profonde à l'égard de notre système juridique. Je renvoie les honorables sénateurs au tableau qui figure à la page 7 du mémoire d'Egale, que je vais maintenant aborder plus en détails.

Tout d'abord pour contrevenir à la disposition contre la propagande haineuse qui figure dans la Loi sur les droits de la personne, il suffit d'exposer un groupe identifiable à la haine ou au ridicule. Pour être passible de sanction au titre du Code criminel, par contre, l'accusé doit fomenter la haine. La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *R. c. Keegstra*, a statué que le mot signifie le soutien actif ou l'instigation, ou davantage que le simple fait d'encourager ou de favoriser.

Par ailleurs, une infraction à la Loi sur les droits de la personne n'implique pas d'élément mental. Par contre, le Code criminel parle de fomenter volontairement la haine, c'est-à-dire de façon à la fois intentionnelle et délibérée. Cet aspect volontaire, comme tout autre élément de l'infraction stipulé dans l'article 319, doit être prouvé hors de tout doute raisonnable par la Couronne.

Ensuite, dans la Loi sur les droits de la personne, la bonne foi n'entre pas en jeu. Dans le Code criminel, par contre, il y a un moyen de défense fondé sur la véracité et trois moyens de défense distincts reposant sur la bonne foi, y compris un moyen de défense entière pour l'expression d'une opinion sur un sujet religieux ou d'une opinion basée sur un texte religieux. Bref, l'article 319 est conçu pour rendre une condamnation extrêmement difficile.

Soyons clairs: c'est bien ainsi que les choses devraient être. Ainsi, la sanction du Code criminel s'applique-t-elle seulement aux cas les plus extrêmes où l'on foment la haine, l'expression d'opinions religieuses étant exemptée.



**Mr. Arron:** I should like to add that, in addition to the provisions that Mr. Fenton mentioned, the Attorney General's consent is required, so cases will not be brought that do not have merit.

Egale supports religious freedom and freedom of expression, and we oppose censorship. We do not believe that people who say that homosexuality is against God's wishes are wilfully promoting hatred. Hatred is not the end they seek. It is hate-mongers who violate the Criminal Code's hate propaganda provisions — people who seek to dehumanize whole groups of people on the basis of a single characteristic like race, religion or sexual orientation. Egale believes that most Canadians want to live in a society that promotes mutual respect, equality and tolerance. We do not want to live in a society where unpopular minorities are demonized or dehumanized.

Hate propaganda hurts us all. Of course the ones it hurts most are members of the targeted group, not just particular individuals but the whole group. The Supreme Court has recognized this, as my friend Mr. Jones stated. It has said that hate propaganda hurts people's sense of safety and causes them to hide their identity. For gays and lesbians, the harm that comes from hiding who we are is well documented. It lowers our self-esteem and leads to feelings of shame, guilt and self-hatred. This is particularly difficult for young people.

Through Bill C-16 discussions, we see how vulnerable young people are, and how they are in need of protection. Gay and lesbian youth are no different. They need protection. Studies show that gay and lesbian youth are anywhere from 3 to 16 times more likely to attempt suicide than their heterosexual counterparts. This is a tragic loss of life. This bill, honourable senators, will allow you to help protect them.

Yesterday, there were questions about the link between hate crimes and hate propaganda. The link is clear: Hate propaganda plants the seeds for hate crimes. Before there can be a hate crime there must be hatred. Take away the hatred and you prevent the hate crime.

Gay, lesbian and bisexual people are one of the biggest victims of hate. Unfortunately, the RCMP currently collects no national statistics. They should be. However, statistics from Vancouver, Toronto, Calgary, New Brunswick and Nova Scotia all say the same thing — that shockingly high proportions of lesbian, gay and bisexual people are the victims of hate crimes.

Time constraints do not permit me to tell you about the actual hate propaganda that is out there and that is directed towards gay and lesbians, but I am sure you can imagine the things that are said.

Where are we? We have a list of groups protected by hate propaganda, and this list leaves out one of the most targeted groups. Bill C-250 will fix that problem. The problem is not only one we hope you want to fix, but it is one our Charter of Rights and Freedoms says you have to fix. The Supreme Court sets this

**M. Arron:** Laissez-moi ajouter qu'il faut, en sus des dispositions mentionnées par M. Fenton, l'assentiment du procureur général, pour éviter que des affaires sans mérite ne finissent devant les tribunaux.

Egale appuie la liberté de religion et la liberté d'expression et s'oppose à la censure. Nous ne croyons pas que les gens qui disent que l'homosexualité va à l'encontre de la volonté de Dieu promeuvent délibérément la haine. Ce sont ceux qui incitent à la haine qui enfreignent les dispositions du Code criminel en matière de propagande haineuse — les gens qui cherchent à déshumaniser un groupe entier de personnes en se fondant sur une seule de leurs caractéristiques comme la race, la religion ou l'orientation sexuelle. Egale pense que la plupart des Canadiens souhaitent vivre dans une société qui encourage le respect mutuel, l'égalité et la tolérance. Nous ne voulons pas vivre dans une société où les minorités impopulaires sont diabolisées ou déshumanisées.

La propagande de haine nuit à tous. Bien sûr, ceux qui sont les plus touchés, sont les membres du groupe ciblé, pas seulement les personnes, mais le groupe entier. La Cour suprême a reconnu cela, comme mon ami M. Jones l'a dit. Elle a déclaré que la propagande de haine minait le sentiment de sécurité des personnes et les forçait à cacher leur identité. Nous savons le tort que cela peut causer pour les gais et lesbiennes. Cela mine notre confiance en nous et nous pousse à ressentir de la honte et de la culpabilité et à nous détester. C'est particulièrement difficile pour les jeunes.

Dans le cadre des discussions au sujet du projet de loi C-16, nous voyons à quel point ces jeunes sont vulnérables et à quel point ils ont besoin d'être protégés. Pour les gais et les lesbiennes, c'est pareil. Ils ont besoin de protection. Les études montrent que les jeunes gais et lesbiennes ont de 3 à 16 fois plus tendance à tenter de se suicider que leurs homologues hétérosexuels. C'est une perte de vie tragique. Ce projet de loi, honorables sénateurs, vous aidera à les protéger.

Hier, on a posé des questions au sujet du lien entre les crimes de haine et la propagande de haine. Ce lien est clair: la propagande de haine est une façon de planter la graine du crime de haine. Avant qu'un crime de haine soit perpétré, il doit y avoir un climat de haine. Sans celui-ci, vous évitez le crime de haine.

Les gais, les lesbiennes et les personnes bisexuelles sont ceux qui sont le plus victimes de haine. Malheureusement, la GRC ne recense aucune statistique nationale actuellement. Or, elle devrait le faire. Cependant, les statistiques de Vancouver, de Toronto, de Calgary, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse témoignent toutes de la même tendance — qu'une grande proportion de personnes lesbiennes, gaies et bisexuelles sont victimes de crimes de haine.

Comme je n'ai pas beaucoup de temps, je ne peux pas me permettre de vous parler de la vraie propagande de haine qui existe et qui est dirigée à l'encontre des gais et des lesbiennes, mais je suis sûr que vous pouvez vous imaginer les choses que l'on dit.

Où en sommes-nous? Nous avons une liste de groupes qui sont protégés de la propagande de haine, mais cette liste n'en tient pas compte dans les groupes les plus souvent ciblés. Le projet de loi C-250 réglera ce problème. Nous espérons que vous voudrez le résoudre, car la Charte des droits et libertés stipule qu'il faut le

out in *Vriend*, where it ruled that it is unjustified discrimination for the government to deny lesbian, gay and bisexual people the protection that it affords to other disadvantaged groups, when our need for protection is clear. The court went on to say that the exclusion sends a message that it is permissible, and perhaps acceptable, to do to gays and lesbians what is not permitted to be done to the protected minorities.

In this case, the message says that Parliament believes that it is inappropriate to promote hatred against people on the bases of their race or religion but that people persecuted because of their sexual orientation are not sufficiently worthy of protection. Instead, they are fair game for hate-mongers. If you reject this bill, that is the clear message you will be sending.

Even after Bill C-250 becomes law, there are other groups that will still not be protected, such as disabled people, women and transgendered and transsexual people. They are in desperate need of protection both in hate propaganda laws and in human rights generally. The solution is to add the terms "gender identity" and "gender expression" to these laws.

Today, however, you are not being asked which groups to protect. You are only being asked whether or not to protect lesbian, gay and bisexual people. We call on you to pass Bill C-250 in the same form as it was passed by the House of Commons, and without delay.

I cannot express enough that delay means death for this legislation. Let us fix this glaring omission and put this issue behind us.

**Senator Tkachuk:** I have a number of questions. I will try to make them general. We have heard three very good submissions. On the Vancouver police submission, we have information about the city of Vancouver. I have a couple of questions on that information. First, how did it compare to national averages?

**Mr. Jones:** The only things that I have to reference are some hate crimes statistics across Canada in 1997 that indicates that 18.4 per cent of hate motivated crimes were on the basis of sexual orientation.

I refer to the Canadian Centre for Justice statistics. Through its pilot survey of 26,000 victims of crime in 1999, it found that 4 per cent of the incidents are hate crimes — half of which are likely to involve multiple offenders. Race and ethnicity were found to be the most common, at 43 per cent, with the "other" category, including sexual orientation, being the next most common, at 37 per cent.

Vancouver statistics are quite different. In some respects, they show 38 per cent of all hate bias-type incidents that are reported are on the basis of sexual orientation. These are hard-researched statistics. Approximately 62 per cent of the five groups that

faire. La Cour suprême, dans son arrêt *Vriend*, a déclaré que si le gouvernement n'acceptait pas d'offrir la même protection aux personnes lesbiennes, gaies et bisexuelles qu'il offre aux autres groupes désavantagés, il s'agissait de discrimination non justifiée, alors même qu'il est évident que nous avons besoin de cette protection. La Cour a également ajouté que cette exclusion envoyait le message qu'il était permis, voire acceptable, de faire aux gays et lesbiennes ce qu'on ne permettait pas de faire aux minorités protégées.

Dans ce cas, le message du Parlement semble être qu'il est inacceptable de promouvoir la haine contre des personnes, à partir de leur race ou de leur religion, mais que les personnes persécutées à cause de leur orientation sexuelle ne méritent pas une telle protection. Au contraire, ce sont des proies idéales pour les incitateurs à la haine. Si vous rejetez ce projet de loi, c'est le message que vous enverrez.

Lorsque C-250 aura force de loi, il restera des groupes qui ne seront toujours pas protégés, comme les personnes handicapées, les femmes et les personnes transgenres et transsexuelles. Ces groupes ont grandement besoin d'être protégés, à la fois par les lois en matière de propagande haineuse et par les droits de la personne, de manière générale. La solution, c'est d'ajouter les termes «identité sexuelle» et «expression sexuelle» dans ces lois.

Cependant, aujourd'hui, on ne vous demande pas quels groupes protéger. On vous demande simplement s'il faut oui ou non protéger les personnes lesbiennes, gays et bisexuelles. Nous vous demandons d'adopter le projet de loi C-250 sous la forme à laquelle il a été adopté à la Chambre des communes, et ce, sans délai.

Je ne pourrais trop insister sur le fait que ce délai pourrait être fatal pour cette mesure. Il faut combler cette omission flagrante et passer à autre chose.

**Le sénateur Tkachuk:** J'ai plusieurs questions, j'essaierai de les rendre générales. Nous avons entendu de très bons témoignages. Au sujet du témoignage de la police de Vancouver, on nous a remis des documents au sujet de la ville de Vancouver. J'ai plusieurs questions à ce sujet. D'abord, à quel niveau se situe Vancouver par rapport aux moyennes nationales?

**M. Jones:** Les seules informations dont je dispose pour comparer, sont les statistiques sur les crimes haineux au Canada en 1997, qui montrent que 18,4 p. 100 de ces crimes étaient fondés sur l'orientation sexuelle.

Je fais référence au Centre canadien de la statistique juridique. D'après son étude pilote sur 26 000 victimes de crimes en 1999, 4 p. 100 de ces incidents étaient des crimes haineux — dont la moitié sont souvent commis par plusieurs délinquants. Les crimes raciaux ou ethniques sont les plus communs, ils représentent 43 p. 100, et la catégorie «autres», qui comprend l'orientation sexuelle, est la deuxième plus courante, elle représente 37 p. 100 de ces crimes.

Les statistiques de Vancouver sont assez différentes. Elles montrent que 38 p. 100 de tous les incidents motivés par la haine rapportés sont fondés sur l'orientation sexuelle. Ce sont des statistiques irréfutables. Dans environ 62 p. 100 des cas, sur les



reported hate-bias incidents in Vancouver, in terms of physical violence, are on the basis of sexual orientation. It is unequivocal evidence that this group is a targeted group, that this group suffers a disproportionate harm to all Canadians and a disproportionate harm even within the groups protected in 718 and those who are not currently protected explicitly in 318(4).

**Senator Tkachuk:** Is the figure of 38 per cent, so that I am clear, higher than the national average?

**Mr. Jones:** Yes, it is.

**Senator Tkachuk:** How much higher?

**Mr. Jones:** The national average would appear to be somewhere between 18 per cent and 37 per cent.

**Senator Tkachuk:** Is it 18 per cent, or is it 37 per cent?

**Mr. Jones:** The 1997 study shows 18.4 per cent. The 1999 lumps a number of groups together. I cannot extract the figure, so I cannot tell you if it is 37 per cent or a lesser percentage.

However, I can tell you that the number for Vancouver is absolutely and unequivocally 37 per cent.

**Senator Tkachuk:** When you develop your statistics and when you are talking about Vancouver, are you talking about the city proper of Vancouver or the Lower Mainland, Burnaby to Austin?

**Mr. Jones:** We are talking specifically of the city of Vancouver.

**Senator Tkachuk:** First, when you say “crimes of violence,” what do you mean? Do you mean assaults, murderers, physical assaults or robbery? What are they exactly?

**Mr. Jones:** I can give you that exactly. They are assaults and robberies, with the majority being assaults, and one murder.

**Senator Tkachuk:** One murder. How many assaults would there be in total that are hate crime assaults?

**Mr. Jones:** There are 83 assaults, robberies and murder.

**Senator Tkachuk:** Out of how many hate crime assaults are the 83?

**Mr. Jones:** We had more than 200 incidents to research. We took out the multiple letter writers, and we extracted one fellow who was in a mental institution and wrote about 30 letters because he basically hated everyone. We are dealing with about 187 total incidents.

**Senator Tkachuk:** So, 83 were acts of violence?

**Mr. Jones:** All of them were all acts of violence; all hate crimes. There were 187 hate crimes, in five categories.

**Senator Tkachuk:** If we have 187 hate crimes, of which 83 were physical assaults, what is the total number of assaults?

**Mr. Jones:** In the city of Vancouver?

cinq groupes qui ont rapporté des incidents haineux à Vancouver, comportant de la violence physique, ils étaient fondés sur l’orientation sexuelle. C’est une preuve sans équivoque que ce groupe est un groupe ciblé, et qu’il est davantage victime de ce genre de crimes que tous les Canadiens et que les autres groupes protégés par l’article 718 et ceux qui ne sont pas protégés explicitement dans le paragraphe 318(4) actuellement.

**Le sénateur Tkachuk:** À titre de précision, ce chiffre de 38 p. 100, est-il plus élevé que la moyenne nationale?

**M. Jones:** Oui.

**Le sénateur Tkachuk:** Beaucoup plus élevé?

**M. Jones:** La moyenne nationale se situe entre 18 et 37 p. 100.

**Le sénateur Tkachuk:** Est-ce que c’est 18 p. 100, ou 37 p. 100?

**M. Jones:** L’étude de 1997 faisait état de 18,4 p. 100. Celle de 1999 rassemble plusieurs groupes. Je ne peux pas ventiler ce chiffre, alors je ne peux pas vous dire si c’est 37 p. 100 ou moins.

Cependant, je peux vous dire que pour Vancouver, il s’agit bien de 37 p. 100, sans équivoque.

**Le sénateur Tkachuk:** Quand vous parlez de ces statistiques et de Vancouver, parlez-vous de la ville même de Vancouver ou du sud de la partie continentale de la province, de Burnaby à Austin?

**M. Jones:** Nous parlons précisément de la ville de Vancouver.

**Le sénateur Tkachuk:** D’abord, lorsque vous parlez de «crimes avec violence» que voulez-vous dire? Voulez-vous parler d’agressions, de meurtres, d’agressions physiques ou de vols? Qu’est-ce que ça veut dire exactement?

**M. Jones:** Je peux vous dire exactement ce qu’il en est. Cela comprend les agressions et les vols, dont une majorité d’agressions, ainsi qu’un meurtre.

**Le sénateur Tkachuk:** Un meurtre. Combien de ces crimes haineux seraient des agressions?

**M. Jones:** Il y a 83 incidents dans la catégorie des agressions, vols et meurtre.

**Le sénateur Tkachuk:** Sur combien de crimes motivés par la haine?

**M. Jones:** Nous avons étudié plus de 200 incidents. Nous avons retranché les cas de lettres à répétition, ainsi que le cas d’un homme qui était interné et qui avait écrit environ 30 lettres, parce qu’il détestait à peu près tout le monde. Alors il s’agit de 187 incidents au total.

**Le sénateur Tkachuk:** Alors 83 de ces incidents étaient des actes de violence?

**M. Jones:** C’était tous des actes de violence, tous des crimes haineux. On a recensé 187 crimes haineux, dans cinq catégories.

**Le sénateur Tkachuk:** Si nous avons 187 crimes haineux, dont 83 sont des agressions physiques, quel est le nombre total d’agressions?

**M. Jones:** Dans la ville de Vancouver?

**Senator Tkachuk:** Yes.

**Mr. Jones:** It is probably a couple of thousand.

**Senator Tkachuk:** A couple of thousand, 3,000, or 4,000. How many?

**Mr. Jones:** I would have to look at the CCJS or the Vancouver stats for that information.

**Senator Tkachuk:** Are we talking about 2,000, of which 87 were classified as hate crime assaults, or 187 of which 83 were against gay and lesbians?

**Mr. Jones:** That is correct. I think the way to actually look at it —

**Senator Tkachuk:** Were they homosexual men or women?

**Mr. Jones:** Both. When you are looking at the groups to whom hate is expressed, the statistic has relevance.

If you look at, for instance, race, ethnicity and nationality, there were 24 incidents of violence against that group of people. In the grand scale of assaults in Vancouver, they represent a small proportion. They are significant because of the people they represent and the basis for which the crime was committed — which was hatred and bias. It was not incidental to a profit motive or a sudden rash of anger. It was specific to hatred, prejudice and bias.

That is what makes it so serious an event. To say that the 15 people, for example, that were attacked on the basis of their religious beliefs and assaulted — that pales in comparison to the 2,000-plus people who were assaulted overall in the city of Vancouver. This is to deny the people the recognition they achieve through 318(4).

**Senator Tkachuk:** I am trying to get at the numbers.

**Mr. Jones:** The numbers are about 187 overall, with 83 assaults.

**Senator Tkachuk:** So it has nothing to do with motive or anything like that? When we use statistics — I am just trying to find out what these statistics really say.

In 10 years, I have never met a police group that has not agreed with having tougher laws. I have been here 10 years, and every time there has been a law in the Criminal Code that is tougher than the one before, the police always support it. That is just natural.

I am just trying to get at exactly what we are dealing with here. I have read some interesting statistics on gender, that most homosexual hate crimes that were defined as hate crimes were against men, and not against women. My question is this: Of those 83, how many were against men and how many were against women?

**Mr. Jones:** Most are against men.

**Senator Tkachuk:** Is it half?

**Le sénateur Tkachuk:** Oui.

**M. Jones:** Autour de deux mille, probablement.

**Le sénateur Tkachuk:** Deux mille, trois mille, quatre mille? Combien?

**M. Jones:** Il faudra que j'examine les statistiques du Centre canadien de la statistique juridique de la ville de Vancouver pour vous donner cette information.

**Le sénateur Tkachuk:** Est-ce qu'on parle de deux mille agressions dont 87 seraient des agressions haineuses, ou 187 dont 83 sont perpétrées sur des gais et lesbiennes?

**M. Jones:** C'est exact. Je pense que la façon dont il faut voir ça...

**Le sénateur Tkachuk:** S'agissait-il de femmes ou d'hommes homosexuels?

**M. Jones:** Les deux. Quand vous regardez les groupes qui sont ciblés par cette violence, les statistiques sont pertinentes.

Regardez par exemple la race, l'origine ethnique et la nationalité. Il y a eu 24 incidents violents pour cette catégorie. Sur le total d'agressions à Vancouver, c'est une faible proportion. Mais c'est quand même un chiffre significatif étant donné les personnes de cette catégorie et la raison pour laquelle ce crime a été commis — c'est-à-dire la haine et le préjudice. Cette violence ne s'exerce pas au hasard, pour un but quelconque ou par un accès de colère. Ce sont des actes qui traduisent la haine, le préjudice et la discrimination.

C'est ce qui rend ces incidents aussi graves. Si on dit que 15 personnes, par exemple, qui ont été attaquées à cause de leur croyance religieuse, c'est un petit nombre par rapport aux deux mille et quelques personnes agressées dans toute la ville de Toronto, on prive ces personnes de la reconnaissance qu'elles ont obtenue grâce au paragraphe 318(4).

**Le sénateur Tkachuk:** J'essaie d'obtenir les chiffres.

**M. Jones:** Les chiffres sont 187 au total, dont 83 agressions.

**Le sénateur Tkachuk:** Ça n'a rien à voir avec le mobile, ou quoi que ce soit? Lorsqu'on utilise des statistiques — j'essaie simplement de savoir ce que nous disent ces statistiques.

En 10 ans, je n'ai jamais rencontré de forces de police qui n'étaient pas d'accord pour adopter des lois plus strictes. Cela fait 10 ans que je suis ici, et chaque fois qu'une loi plus stricte est proposée dans le Code criminel, la police l'appuie. C'est normal.

J'essaie simplement de comprendre ce dont il s'agit, ici. J'ai vu des statistiques intéressantes sur le sexe, qui montraient que la plupart des crimes haineux perpétrés contre des homosexuels étaient dirigés contre des hommes, et non contre des femmes. Ma question est la suivante: sur ces 83 agressions, combien de victimes étaient des hommes et combien étaient des femmes?

**M. Jones:** La plupart des agressions sont contre des hommes.

**Le sénateur Tkachuk:** Est-ce que c'est la moitié?



**Mr. Jones:** I cannot break that out for you because I did not bring that data.

**Senator Tkachuk:** Well, that is important.

**Mr. Jones:** I can provide that data to the committee. I am happy to bring the two inches of data and present it for you.

These are small numbers of events in the grand scheme of things. The disproportionate harm or the risk that the average Canadian has on the streets of Vancouver of being assaulted is low. An individual has an elevated risk, though, if he or she belongs to one of these five groups — religion, sexual orientation, race, ethnic nationality or multi-biased type events. You have an elevated risk of being physically assaulted.

If you are a person who is identified on the basis of sexual orientation, then your risk to those groups already protected is disproportionate even within that group.

**Senator Tkachuk:** I have an elevated risk being in downtown Vancouver, on the east side, rather than being in Saskatoon in my community.

**Mr. Jones:** I disagree. I have been there.

**Senator Tkachuk:** I am telling you, if you are using statistics. Was location used, as to where these crimes took place?

**Mr. Jones:** Yes.

**The Chairman:** Senator Tkachuk, please prioritize your next question. The rest will have to be saved for a second round, if we have time. I have a long list of senators who want to ask questions.

**Senator Tkachuk:** Are you giving me one more?

**The Chairman:** Yes. However, I should like to add, as a supplementary to your question regarding robbery, my understanding is that robbery is a crime that always involves violence or threats of violence and/or the use of a weapon. Is that not correct, Mr. Jones?

**Mr. Jones:** It is essentially a theft with violence.

**Senator Tkachuk:** Earlier, we were talking about discrimination and the extra protection that is needed. I asked this question of Mr. Robinson, yesterday: Are there groups now that are propagating hate against the homosexual community?

**Mr. Arron:** Yes, there are. We do not know much about these groups. I have here what we at Egale like to call our file of rude things.

**Senator Tkachuk:** We get them, by the way.

**Mr. Arron:** I am sure you do. Mr. Robinson referred to Fred Phelps, the preacher from Kansas, who has a Web site — [www.godhatesfags.com](http://www.godhatesfags.com) — that says some pretty outrageous things. Looking through our file, we have one from a group that calls itself the Anti-gay and Lesbian Coalition of North America.

**M. Jones:** Je ne peux pas ventiler ce chiffre pour vous, parce que je n'ai pas apporté ces données.

**Le sénateur Tkachuk:** Pourtant, c'est important.

**M. Jones:** Je peux fournir ces données au comité. Je serais heureux d'apporter les deux pouces de documents et vous les remettre.

Par rapport à la situation générale, ces événements sont minoritaires. Le danger disproportionné ou le risque d'agression que le Canadien moyen court dans les rues de Vancouver est faible. Cependant, une personne qui appartient à l'un de ces cinq groupes — la religion, l'orientation sexuelle, la race, la nationalité ethnique ou la participation à des situations conflictuelles — risque davantage d'être victime de ce genre d'agression discriminatoire. Cette personne court un risque élevé d'être agressée physiquement.

Si vous êtes une personne reconnue pour votre orientation sexuelle, alors le risque que vous courez par rapport aux groupes déjà protégés est quand même très élevé au sein de ce groupe.

**Le sénateur Tkachuk:** Je cours un risque plus élevé au centre-ville de Vancouver, dans l'est, qu'à Saskatoon, dans ma communauté.

**M. Jones:** Je ne suis pas d'accord. J'y suis allé.

**Le sénateur Tkachuk:** Je vous le dis, si l'on en croit les statistiques. A-t-on tenu compte de l'endroit où ont eu lieu ces crimes?

**M. Jones:** Oui.

**Le président:** Sénateur Tkachuk, veuillez choisir votre prochaine question. Vous poserez les autres au second tour si nous avons le temps. J'ai une longue liste de sénateurs qui veulent interroger le témoin.

**Le sénateur Tkachuk:** Puis-je en poser encore une?

**Le président:** Oui. Cependant, j'aurais une question complémentaire à la vôtre au sujet du vol. J'avais cru comprendre que le vol était un crime qui impliquait toujours de la violence ou menaces de violence et/ou une arme. Est-ce exact, monsieur Jones?

**M. Jones:** C'est un vol avec violence.

**Le sénateur Tkachuk:** Plus tôt, nous parlions de discrimination et de la protection supplémentaire qui est nécessaire. J'ai posé cette question à M. Robinson, hier: y a-t-il des groupes, aujourd'hui, qui font de la propagande haineuse contre la communauté homosexuelle?

**M. Arron:** Oui, il y en a. Nous ne savons pas grand-chose à propos de ces groupes. J'ai avec moi ce que, chez Egale, nous appelons notre dossier de grossièretés.

**Le sénateur Tkachuk:** On les reçoit, soit dit en passant.

**M. Arron:** J'en suis certain. M. Robinson a fait allusion à Fred Phelps, le prêtre du Kansas, qui a un site Web — [www.godhatesfags.com](http://www.godhatesfags.com) —, qui dit des choses assez révoltantes. Si je regarde notre dossier, il y a un groupe qui s'appelle la Coalition anti-gais et lesbiennes d'Amérique du Nord. Il dit:

It says: "We are proud to have Fred Phelps as our founder and inspiration for our movement. We are called 'AGCONA' or the Anti-gay Coalition of North America. Our slogan is 'God hates fags and dykes. AGCONA will set it right.' AGCONA is for the cleansing of America and the world of all gays, lesbians and deviants like yourself." That was sent to EGALE.

There are other groups, as well. There is one called Liberty Net, which is actually a neo-Nazi hate line. The message on their hate line says that queers should be trampled into peat bogs like the ancient Celts used to do.

Egale has received threatening phone calls from a group that calls itself the Army of God.

**Senator Tkachuk:** Most of these groups hate everyone, though. They hate Jews and Catholics.

**Mr. Arron:** Certainly, their messages are directed at us. I am not saying not to protect the Catholics or the other folks who are targets; I am just saying that we are in need of protection.

**Senator Tkachuk:** When we talk about the question of discrimination — we income discrimination, job discrimination, school discrimination, education discrimination. Is there any place in society where people who are gays and lesbians are not successful because they are discriminated against?

**Mr. Arron:** The kids who kill themselves are not successful. The people who —

**Senator Tkachuk:** We do not know the reason for that. We are jumping to conclusions.

**Mr. Arron:** In many cases we know the reasons. In many cases, they leave notes. Study after study has been done using sound sociological methods. You cannot argue with the fact that gay and lesbian youth kill themselves at much higher rates than their heterosexual peers.

**Senator Cools:** Mr. Jones, you have indicated to us that you want this amendment to sections 318 and 319. If Bill C-250 were to become law, could you tell me how many times in the next year you would charge under that, based on all the data that you have just given to us? How many times do you think you would invoke these new provisions to lay an information before a justice of the peace?

My second question is difficult to get at. You cited the *Vriend* case, about historical disadvantage. My reading of the data tells me that homosexual people are higher earners on average and better educated than average, but that is not just my question. My question is this: In these court cases, what is the nature of the evidence that has been put before the courts in respect of discrimination and disadvantage of homosexual persons? You know where I am going on that. Many of these decisions have been made by a claim being made and a claim being conceded.

«Nous sommes fiers que Fred Phelps soit le fondateur et l'inspiration de notre mouvement. Nous nous appelons "AGCONA" ou la Coalition anti-gais d'Amérique du Nord. Notre slogan est "Dieu hait les pédés et les gouines. AGCONA s'en occupe." AGCONA est en faveur d'épurer l'Amérique et le monde de tous les gais, lesbiennes et déviants comme vous». Ça été envoyé à EGALE.

Il y a d'autres groupes. Il y en a un qui s'appelle Liberty Net, qui est une ligne téléphonique de haine néonazie. Le message, sur cette ligne téléphonique, dit que les homos devraient être jetés dans des tourbières, comme le faisaient les Celtes, à l'époque.

EGALE a reçu des menaces téléphoniques d'un groupe qui s'appelle The Army of God.

**Le sénateur Tkachuk:** La plupart de ces groupes détestent tout le monde, cependant. Ils haïssent les juifs et les catholiques.

**M. Arron:** En tout cas, leurs messages nous étaient adressés. Je ne dis pas qu'il ne faut pas protéger les catholiques et les autres personnes qui sont ciblées; je dis simplement qu'il faut nous protéger.

**Le sénateur Tkachuk:** Lorsque l'on parle de discrimination — discrimination dans le revenu, discrimination au travail, à l'école, et cetera. Arrive-t-il que dans la société, les personnes qui sont gais ou lesbiennes ne réussissent pas, parce qu'elles sont victimes de discrimination?

**M. Arron:** Les jeunes qui se suicident ne réussissent pas. Les gens qui...

**Le sénateur Tkachuk:** Nous ne connaissons pas les raisons de ces suicides. Vous tirez des conclusions hâtives.

**M. Arron:** Dans beaucoup de cas, nous en connaissons les raisons car ils laissent des lettres. De nombreuses études ont été menées avec des méthodes sociologiques pertinentes. Vous ne pouvez pas contredire le fait que le taux de suicides chez les jeunes gais et lesbiennes est plus élevé que chez leurs pairs hétérosexuels.

**Le sénateur Cools:** Monsieur Jones, vous nous avez dit que vous aviez besoin de cet amendement aux articles 318 et 319. Si le projet de loi C-250 était adopté, à partir des données que vous nous avez fournies, pouvez-vous nous dire combien de fois vous porteriez plainte, en un an? Combien de fois pensez-vous que vous invoqueriez ces dispositions au tribunal?

Ma deuxième question est assez complexe. Vous avez cité l'affaire *Vriend*, au sujet du désavantage historique. Lorsque j'ai lu ce document, j'ai cru comprendre que les personnes homosexuelles gagnent en moyenne des salaires plus élevés et ont une meilleure éducation que la moyenne. Mais ce n'est pas ma question. La voici: dans ces causes, quelles sont les preuves qui ont été présentées aux tribunaux pour faire état de la discrimination? Vous savez où je veux en venir. Beaucoup de ces arrêts ont été rendus parce qu'il s'agissait d'une revendication et qu'elle a été acceptée.



My final question relates to the creation of the penal code, of criminal law. The criminal law is a weighty tool. I was raised to believe that, as a common law thinker, you should go to the criminal law but rarely. There are many reasons to create criminal law, but social recognition is not one of them.

I have heard you saying that we should make this Criminal Code amendment based on social recognition. I speak with some experience in this. I also speak as a person who ran in a community in Toronto with great support from homosexual people. As a matter of fact, I used to come under fire because I was too friendly with too many homosexual people.

Could you answer those three questions, because you have a lot of experience under your belt?

**Mr. Jones:** I can answer the first one quickly. The police will lay the same number of charges that they currently lay in terms of those types of offences against the other four groups, which is just about zero. The power of this legislation is in the message it sends to Canadians about those things that we hold most dear — and that is the protection of those disadvantaged or minority groups or marginalized groups.

The second question I will actually refer to my friends from Egale here, but I will answer the third one.

**Senator Cools:** Yes, it was to you because you made the statement.

**Mr. Jones:** The Criminal Code — for the same reason. We set legislation to establish the values and what we are about as Canadian citizens and what we believe in and who we believe that we must protect. We have identified who we need to protect in section 718, but we have not included them in section 314(4). We need to do that because, in the schools today, based on the *Jubran* decision in North Vancouver, the most hateful, harmful pejorative that can be applied to any person is to extract a homophobic remark out of the air and apply it to a person in a very public way, and invite condemnation, persecution and contempt for that individual. The effects of that stretch into society.

Had Mr. Jubran been black in the school in North Vancouver, I have no difficulty in believing that that problem would have been solved by noon of the same day, and four students would have been at four different schools the following morning.

Canadian society reacts to those things that the Canadian government says are things we value. Over the last 29 years of policing, I have seen the incidence of racial intolerance and religious intolerance decrease. It is no longer acceptable in any environment to invoke those pejoratives that used to be applied routinely to those groups of people protected in 314(8).

Ma dernière question porte sur la création du code pénal, du droit criminel. Le droit criminel est un outil de poids. J'ai grandi en pensant que, dans un système de common law, les cas de droit criminel étaient rares. Il y a beaucoup de raisons pour créer des lois en droit criminel, mais la reconnaissance sociale n'en fait pas partie.

Vous avez dit que nous devrions modifier le Code criminel pour tenir compte de la reconnaissance. J'ai une certaine expérience de la question, et sachez aussi que je jouis de beaucoup de soutien de la part des homosexuels dans le secteur de Toronto que je représente. D'ailleurs, j'ai déjà essayé des coups de patte de beaucoup de gens parce que j'étais perçue comme étant trop ouverte aux homosexuels.

J'aimerais que vous répondiez à ces trois questions, étant donné toute l'expérience que vous avez acquise.

**M. Jones:** Pour répondre brièvement à votre première question, sachez que la police portera autant d'accusations qu'elle en porte actuellement à l'égard des infractions commises contre les quatre autres groupes, ce qui veut dire à peu près aucune. Le pouvoir qu'a ce projet de loi-ci, c'est qu'il envoie un message aux Canadiens au sujet des valeurs qui nous sont chères — à savoir qu'il faut protéger les groupes désavantagés, minoritaires ou marginalisés.

Je renverrai la deuxième question à mes amis du groupe Egale, mais je répondrai à votre troisième.

**Le sénateur Cools:** Oui, elle s'adressait à vous puisque c'est vous qui avez fait la déclaration.

**M. Jones:** J'invoquerais les mêmes raisons pour ce qui est du Code criminel. Nous adoptons des lois pour établir clairement nos valeurs et la façon dont nous nous percevons comme citoyens canadiens, de même que pour établir clairement nos convictions et pour dire qui nous devons protéger. C'est à l'article 718 que nous avons inscrit les groupes que nous voulons protéger, mais nous ne les avons toutefois pas inclus au paragraphe 314(4). Or, il faudrait le faire, puisque, à la lumière de l'arrêt *Jubran* dans Vancouver-Nord, il est possible d'utiliser dans les écoles aujourd'hui un langage haineux, nuisible et terriblement péjoratif à l'égard de qui que ce soit, de même qu'il est possible de faire publiquement des commentaires homophobes à l'égard de quelqu'un et d'inviter ainsi des tiers à condamner, persécuter et mépriser ce dernier. Or, si cela se fait à l'école cela se fait aussi dans la société en général.

Si M. Jubran avait été un noir, je n'ai aucune hésitation à croire que le problème aurait été résolu dans cette école de Vancouver-Nord dans les premières heures suivant l'incident et que dès le lendemain matin les quatre élèves fautifs auraient été envoyés dans quatre écoles différentes.

La société canadienne réagit en synchronisme avec les valeurs prônées par le gouvernement canadien. Au cours des 29 dernières années de ma carrière, j'ai constaté une diminution dans le nombre d'incidents d'intolérance raciale et religieuse. Il est maintenant inadmissible, peu importe le milieu, de dénigrer comme on le faisait autrefois couramment les groupes protégés au paragraphe 314(8).

I expect that there will be a five-year progression, but in five years from now, if this legislation goes through, school administrators will have no difficulty when students are attacked and abused on the basis of perceived or real sexual orientation. Those students will grow up to be healthy young people who will have productive lives, feeling they are part of Canadian society.

**Senator Cools:** I have no problem with that.

**Mr. Fenton:** We respect to your third question, Senator Cools, we agree that the criminal law is a big hammer. In fact, the point of section 319 is not to go around and suppress distasteful speech. The Supreme Court made that clear in *Keegstra*, that what we are talking about here is not merely distasteful speech. It would be wrong for a court to judge speech on that basis. It must be hateful, and they have defined very clearly what that is. It is a big hammer and we do not think it should be used very often. It is to be reserved only for the most extreme expression of hatred, and that is what we are talking about here.

The important thing to observe is that the section that we are talking about, section 319, already exists. Bill C-250 is not about creating a hate propaganda law. The scheme already exists; it has existed since 1970. In that time, under section 319(2), there have been, from my research, five reported cases that have gone to trial, in the entire country. Three of those have come since *Keegstra*. Hence, in 14 years since *Keegstra*, there have only been three additional trials.

There has not been a single case involving a prosecution under 319(1), which is for breach of the peace. As far as genocide goes, I am not sure — I think there might be one.

At any rate, certainly, under 319(2), we are looking at a very limited scope of prosecutions. The reason for that is that it is reserved for only the most extreme and vile targeted, hateful, destructive attacks.

**Senator St. Germain:** My question is to Mr. Jones, who is representing the police.

In the case of the most recent murder in Vancouver, had this legislation been in place, can you honestly sit here and say that that murder would have been prevented?

**Mr. Jones:** If this legislation had been in place 10 years ago, those kids would not have come through a school system believing it was okay to express hatred toward this group of people. They would not have gone actively hunting this particular individual, and he might not be dead. I cannot tell you for sure, but that is what I think.

Je m'attends à ce que les choses progressent d'ici cinq ans, et que, si ce projet de loi-ci est adopté, les administrateurs dans les écoles n'aient plus du tout d'hésitation à sévir lorsque des élèves auront été attaqués et insultés pour des motifs d'orientation sexuelle différente, réelle ou perçue. D'ici cinq ans, ces élèves pourraient devenir des jeunes sains qui vivront des vies productives en se sentant partie prenante de la société canadienne.

**Le sénateur Cools:** C'est ce que j'espère.

**M. Fenton:** Pour répondre à votre troisième question, madame le sénateur, nous convenons que le droit pénal est un énorme instrument. D'ailleurs, l'article 319 n'a pas comme objectif d'interdire et de supprimer tout discours répugnant. Comme la Cour suprême l'a établi clairement dans l'arrêt *Keegstra*, il ne s'agit pas uniquement ici de discours répugnant. Un tribunal ne devrait d'ailleurs pas juger les discours en fonction de cela. Le discours doit être haineux, et les tribunaux ont établi très clairement ce qu'ils entendaient par cela. Le Code criminel est donc un énorme instrument qui ne devrait pas être invoqué souvent, à notre avis. Il devrait être réservé uniquement pour les expressions de haine les plus extrêmes, puisque c'est ce dont il est question ici.

Il est important de noter que l'article dont il est question existe déjà, et c'est l'article 319. Le projet de loi C-250 ne vise en aucune façon à créer une loi interdisant la propagande haineuse, puisque des dispositions en ce sens existent déjà depuis 1970. Depuis ce temps-là, la recherche que j'ai effectuée m'a appris qu'il y a eu cinq cas signalés qui ont abouti à des procès dans l'ensemble du pays, et ce en vertu du paragraphe 319(2). Or, trois de ces cas sont subséquents à l'affaire *Keegstra*. Autrement dit, depuis l'affaire *Keegstra*, c'est-à-dire depuis 14 ans, il n'y a eu que trois procès en vertu de cette disposition.

Pas une seule fois il n'y a eu de poursuites en vertu du paragraphe 319(1) sur la violation de la paix. Pour ce qui est du génocide, je n'en suis pas sûr; il se peut qu'il y ait eu une poursuite.

Quoi qu'il en soit, il s'agit d'un nombre très restreint de poursuites en vertu du paragraphe 319(2). Pourquoi? C'est parce que cette disposition ne s'applique que dans les cas d'attaques haineuses et destructives ciblées, les plus extrêmes et les plus viles.

**Le sénateur St. Germain:** Je m'adresse au représentant de la police, M. Jones.

Revenons à ce meurtre commis tout récemment à Vancouver: pouvez-vous sincèrement affirmer que si ce projet de loi-ci avait été adopté, ce meurtre aurait pu être empêché?

**M. Jones:** Si ce projet de loi avait été adopté il y a maintenant dix ans, les jeunes criminels n'auraient pas grandi dans un système scolaire convaincu qu'ils avaient le droit d'exprimer leur haine à l'égard de ce groupe de personnes. Ils n'auraient pas activement pourchassé la victime qui ne serait peut-être pas morte. Je ne peux pas vous en assurer, mais c'est ce que je crois.



**Senator St. Germain:** Are you inferring that there has been a breakdown in the school system? The fact remains that we all went through the school system, and I cannot remember anything of this nature taking place, or organizing within the schools. For you to say that, I find that very surprising.

Unless there is something in those Vancouver schools that is different — when I was a Vancouver city policeman, to my knowledge, it did not happen at that time in the school system.

**Mr. Jones:** It certainly happens today. We have the evidence of it happening. We have the *Jubran* decision. We have the young man who threw himself off the Patullo Bridge. We have the young man in Prince George who killed himself.

**Senator Cools:** I would challenge this. This very homicidal behaviour is particularly deviant and wicked.

**The Chairman:** Senator Cools, would you allow the witness the time to answer the question, please. Mr. Jones, could you finish your answer.

**Mr. Jones:** Thank you. I was referencing the young Aboriginal man in Prince George who killed himself, leaving notes about the terrible experiences he had in the Prince George school system — a well-documented case. The young man who threw himself from the Patullo Bridge is a well-documented case of homophobic pejoratives being applied in a particularly abusive way.

I hear school-aged children walking around — again, words, but nonetheless, they speak to a more sinister element within the values. When they say that something is “really gay,” it means it is bad, awful, not acceptable. To call someone that is a pejorative. That is a minor example, but those remarks are very common in school. They are the most hurtful and harmful things they can pull out of the air, and that is what people are called today.

**Senator St. Germain:** Briefly, my concern about this legislation — what scares me is that we added 319(3)(b). The fact that we had to add that scares the living daylights out of me.

My concern is that we can write in legislation of this nature, but this has been an evolutionary process. I thought we were becoming more civilized. From what this officer tells me, we are totally uncivilized in British Columbia. We are leading groups against our homosexual communities.

I was a policeman on the street, just as Mr. Jones was, in the 1960s. There were incidences and there were individuals. Senator Tkachuk asked about identifiable groups they are working against. I do not think there are any, to tell you the truth; but if there are, they should be dealt with.

**Le sénateur St. Germain:** Êtes-vous en train de laisser entendre que c'est le système scolaire qui a failli à sa tâche? Nous sommes tous passés par le système scolaire, et je ne me rappelle pas avoir été témoin d'incidents de ce genre qui se seraient déroulés de façon spontanée ou organisée dans les écoles. Je suis très surpris de vous entendre dire cela.

Il y a peut-être quelque chose qui a changé dans les écoles de Vancouver... Lorsque j'étais policier pour la ville de Vancouver, cela ne se produisait pas dans le système scolaire, en tout cas pas à ma connaissance.

**M. Jones:** Eh bien, cela se produit aujourd'hui, et nous en avons les preuves. Nous avons l'arrêt *Jubran*; nous avons le cas du jeune homme qui s'est jeté du pont Patullo et nous avons le cas de l'autre jeune qui s'est suicidé à Prince George.

**Le sénateur Cools:** Je proteste. Ce comportement meurtrier est particulièrement pervers.

**Le président:** Madame le sénateur, voulez-vous permettre au témoin de répondre, je vous prie? Monsieur Jones, complétez votre réponse.

**M. Jones:** Merci. Je parlais du jeune Autochtone de Prince George qui s'est suicidé en laissant des notes expliquant les expériences horribles qu'il avait vécues dans son école de Prince George — tout cela est bien documenté. Je parlais aussi du jeune homme qui s'est jeté du haut du pont Patullo: là aussi, on a un cas bien documenté d'insultes homophobes particulièrement méprisantes.

J'entends moi-même la façon dont les écoliers parlent entre eux: je veux bien croire qu'il ne s'agit que de paroles, mais ces paroles illustrent de façon sinistre leurs valeurs. Lorsque les jeunes parlent entre eux de quelque chose qui est «terriblement gai», cela signifie que c'est mauvais, terrible, inacceptable! Elle devient une invective péjorative. Ce n'est qu'un simple exemple, mais cette façon de parler est courante dans les écoles. Les jeunes utilisent des expressions les plus méprisantes et péjoratives qu'ils trouvent, et ils les utilisent contre les autres.

**Le sénateur St. Germain:** Ce qui m'inquiète dans ce projet de loi, c'est ce que nous ajoutons à l'alinéa 319(3)b). Que nous nous sentions obligés d'ajouter quelque chose à la disposition existante me fait très peur.

Il est certain que nous pouvons ajouter plus de détails à la disposition, mais n'oublions pas que tout cela est évolutif. J'avais l'impression que nous devenions de plus en plus civilisés. Mais à la lumière de ce que nous explique la police, nous serions de complets barbares en Colombie-Britannique. Nous serions en train de fomenter des attaques contre les communautés homosexuelles!

Dans les années 60, j'étais moi-même agent de police, tout comme M. Jones. J'ai été témoin d'incidents de ce genre et j'ai connu ce genre d'individus dont on parle. Le sénateur Tkachuk voulait savoir s'il existait des groupes identifiables contre qui la police peut agir. À vrai dire, je ne crois pas qu'il y en ait, mais s'il en existe, il faudrait les empêcher d'agir.

What concerns me is that this entire nation was built on freedom and the freedom of religion. I feel, like a lot of the leading clergy in this country, that this is an incursion on the freedom of expression and the freedom of religion. Our veterans did not give up their lives for peace. Peace was part of it, but freedom was the greatest part of it.

The next thing is that we want to go one step further. Where does this stop? The fact is in the restriction of expression. I do not agree with the wackos down in the United States. They should be wiped off the face of the earth, as far as I am concerned.

What we are protecting, and what we have to protect as legislators, is freedom. When we get into the area of jeopardizing freedom, police departments and everyone has to take a responsible role.

Your very police departments are the ones that supported Bill C-68, in some cases, not all. What have we got in Toronto today? We have a horror story, of crime, violence and death with guns. We told you people this at the time. Some of the Canadian Police Association officials were totally split on the issue.

I do not know whether you want to comment on this, but I have great concerns because my ancestors and many people sitting here today, and possibly your ancestors, Mr. Jones, gave up their lives in the fight for freedom. If there were a problem, we should address it, but we should not sacrifice one of the greatest things we have. Our ancestors came here, in many cases, because they lacked freedom in Europe, in Africa and in other countries around the world. Let us not put what we have in jeopardy.

**The Chairman:** I do not know if any of the panellists would care to respond to that?

**Mr. Arron:** I respect your concerns, Senator St.Germain. I, too, am hesitant to put any limits on free speech. However, in this case, we are talking about the tip of the iceberg — the most extreme forms of promoting hatred against identifiable groups. When we talk about freedom, we have to ask whose freedom we are talking about. Are we talking about the freedom of hate-mongers or the freedom of decent, hard-working citizens who happen to be gay, lesbian or bisexual? When you invoke the Second World War, I want to remind you that gays and lesbians fought for freedom in that war like everyone else fought. We deserve to benefit from that freedom like everyone else benefits.

**The Chairman:** Thank you.

**Senator Pearson:** Thank you to all for your presentations. I have no problem with this bill, but it was interesting to hear from Ms. Homes about our international position on these matters. You strengthened the ideas embedded in this with your document, which is pretty descriptive. Having been at some of these meetings you described, I know how the government has fought to incorporate some of this language in international

Ce qui m'inquiète, c'est que notre pays tout entier s'est édifié sur la liberté, et notamment la liberté de religion. Tout comme une bonne partie du clergé canadien, j'ai l'impression que l'on empiète sur notre liberté d'expression et de religion. Nos anciens combattants ne sont pas morts uniquement pour la paix. Si, bien sûr, mais surtout pour la liberté.

Poussons un peu plus loin l'argument. Où tout cela va-t-il s'arrêter? On parle bien ici de limiter la liberté d'expression, même si je ne souscris certainement pas à ce que disent tous ces tarés aux États-Unis qui, à mon avis, devraient disparaître de la surface de la terre.

Ce que nous, législateurs, devons protéger, c'est la liberté. Dès lors que quelqu'un veut mettre en péril cette liberté, c'est à la police et à tout le monde d'agir de façon responsable.

Certains de vos corps policiers sont justement parmi ceux qui ont soutenu le projet de loi C-68. Or, à quoi assiste-t-on aujourd'hui à Toronto? À de véritables histoires d'horreur, à des crimes de violence et des morts par balles. Nous vous l'avions bien dit, à l'époque! Mais même les représentants de l'Association canadienne des policiers ne s'entendaient pas là-dessus.

Je ne sais pas si vous voulez faire des commentaires, mais tout cela m'inquiète énormément étant donné que mes ancêtres et ceux de bon nombre de personnes ici aujourd'hui, et peut-être même les vôtres, monsieur Jones, ont donné leurs vies pour protéger la liberté. S'il y a un problème quelque part, essayons de le régler, mais sans nécessairement sacrifier l'un de nos plus grands trésors. Beaucoup de nos ancêtres sont venus au Canada parce qu'ils fuyaient le manque de liberté en Europe, en Afrique et ailleurs dans le monde. Ne mettons pas en péril cette liberté!

**Le président:** L'un ou l'autre des témoins voudrait-il répondre?

**M. Arron:** Je comprends vos inquiétudes, sénateur. Moi aussi j'hésite à limiter la liberté d'expression. Néanmoins, dans le cas qui nous occupe, il s'agit ici de la pointe de l'iceberg, c'est-à-dire des formes les plus extrêmes que prend la fomentation des haines contre des groupes identifiables. Vous parlez de liberté: mais de la liberté de qui s'agit-il? Sommes-nous en train de parler de la liberté de ceux qui fomentent la haine ou plutôt de la liberté de citoyens respectueux des lois et travailleurs qui se trouvent être aussi gais, lesbiens ou bisexuels? Vous avez évoqué la Deuxième Guerre mondiale: je vous rappellerais que les gais et les lesbiennes ont aussi combattu lors de cette guerre comme tous les autres pour préserver la liberté. Nous devons donc aujourd'hui profiter de cette liberté chèrement acquise comme n'importe qui d'autre.

**Le président:** Merci.

**Le sénateur Pearson:** Merci à tous de vos exposés. Ce projet de loi-ci ne me pose aucun problème, mais j'ai été intéressée par ce que disait Mme Homes au sujet de la position du Canada à l'échelle internationale sur ces questions. Vous avez d'ailleurs étayé votre opinion par un document très descriptif. J'ai assisté moi-même à certaines des réunions que vous avez décrites, et je sais à quel point le gouvernement a lutté pour faire incorporer aux



declarations. I should like to reinforce the idea that we should do nationally what we say we are doing internationally. Would you care to comment on that?

**Ms. Homes:** There is tremendous value in putting this into international context, as well as looking at how things play out domestically in particular cities. The reality of our world is that ideas cross borders, and, sadly, hatred crosses borders as well. The coalition around the United Nations Commission on Human Rights resolution is currently quite broad. It is notable that the resolution originally came from Brazil and now involves Canada and many European countries, and there are discussions with South Africa.

We talk about the Canadian context, and the level of hate here, which is a valid discussion. I should like to add that we have seen that where there were no protections codified in law in other countries, where a breadth of society had the licence to put forward those extreme views — again, Amnesty defends freedom of expression. We are only talking about the extreme views, which, within the international human rights framework, have been recognized as limited, such as incitement to genocide. That has been the result of allowing massive human rights violations.

I was referring to a non-derogable right, like the right not to be tortured. It is important that Canada set the framework for other countries to look at. We know that language on that level can lead to extreme violence and promote extreme violence. It is not about a special body of rights, but it is about recognizing a non-discrimination framework as applying to everyone, about recognizing vulnerability and about protecting from vulnerability.

**Senator Joyal:** I have two quick questions. The first one is about the statistics. I personally do not think that we should give an absolute value to the statistics because there are many cases, to my knowledge, of people who are victims of assault but do not report for it, for many reasons. For one, they do not want to be double-victimized by the system. To simply report the assault is an act of denunciation of one's self. In some milieu, it is perceived as an additional burden on victim of the crime.

The statistics have a very relative value, because, by definition, society, in some circumstances, ostracizes people on the basis of their sexual orientation, and that adds additional burden to those victims to remain anonymous. It is only in an extreme case, such as death, that there would be an investigation by the police to determine the circumstances surrounding that death.

I should like Mr. Jones and Mr. Aaron to comment quickly on this.

déclarations internationales certaines de ces expressions. Mais j'aimerais souligner à quel point il importe pour le Canada d'agir sur son propre territoire comme il prétend vouloir le faire à l'échelle internationale. Avez-vous quelque chose à dire là-dessus?

**Mme Homes:** Il est très important d'inscrire cela dans des déclarations internationales, tout comme il est important d'agir sur notre propre territoire dans nos propres villes. Aujourd'hui, les idées traversent les frontières et, malheureusement, la haine ne connaît pas non plus de frontières. La coalition autour de la résolution de la Commission des Nations Unies sur les droits de la personne est aujourd'hui très large. Il faut noter que la résolution émanait du Brésil à l'origine, et qu'elle a maintenant l'aval du Canada et de bien des pays européens, et qu'elle fait même l'objet de discussions avec l'Afrique du Sud.

Nous débattons ici du niveau d'expression de la haine dans le contexte canadien, ce qui est très valide. J'aimerais ajouter que nous avons vu cette haine exprimée ailleurs, dans les pays où il n'y avait aucune protection codifiée dans la loi, et où certains segments de la société avaient toute la latitude voulue pour exprimer leurs points de vue extrêmes. N'oublions pas non plus qu'Amnistie défend la liberté d'expression. Nous parlons ici de l'expression de points de vue extrêmes qui, dans le cadre des droits humains internationaux, sont reconnus comme étant des expressions d'incitation au génocide. Ce type d'expression d'opinion résulte de la non-répression de violations massives des droits de la personne.

J'avais plutôt en tête pour ma part les droits auxquels on ne peut déroger, comme le droit de ne pas être torturé. Il est important que le Canada établisse un cadre qui serve d'exemple à d'autres pays. Nous savons que certains langages à ce niveau peuvent entraîner une violence extrême et servir à la promouvoir. Il ne s'agit pas ici d'adopter un corpus particulier de droits, mais plutôt de reconnaître un cadre de non-discrimination qui s'appliquerait à tous, et de reconnaître la vulnérabilité et la nécessité de protéger celle-ci.

**Le sénateur Joyal:** J'ai deux brèves questions dont la première porte sur les statistiques. Personnellement, je ne crois pas qu'il faille accorder une importance aveugle aux statistiques, car, à ma connaissance, il arrive souvent que les victimes d'agression ne signalent pas cette dernière, et ce pour plusieurs raisons. D'abord, ils ne veulent pas être l'objet de double victimisation de la part du système. Le simple fait de signaler une agression est un acte de dénonciation de soi et, dans certains milieux, c'est perçu comme un fardeau supplémentaire pour la victime du crime.

Les statistiques ont donc une valeur très relative, puisque, par définition, la société ostracise dans certaines circonstances les gens en raison de leur orientation sexuelle, puis fait en sorte que ces victimes demeurent anonymes, ce qui constitue pour elles un fardeau supplémentaire. Et c'est seulement dans les cas extrêmes, quand il y a mort d'homme, que la police enquête pour déterminer les circonstances de la mort.

J'aimerais que MM. Jones et Arron commentent rapidement mes propos.

**Mr. Jones:** I agree with you. The statistics are only relevant in relationship to the other groups reporting. People have a level of tolerance that interrupts the reporting. There are also issues around trust of the police and whether they will be believed or whether the police will have attitudes around the issue. There is simply the concern about being identified and having to say who you are. That truly speaks to the whole issue. The fact that people are afraid to say who they are tells me that we have a major problem that needs to be addressed.

**Mr. Arron:** I am probably one of the most "out" people that I know, as Director of Advocacy at Egale. Coming out is not something that you do once, but rather you do it every day of your life — each time you make a decision to tell people; each time you are with your partner and you hold hands. Just last week, I was at the airport to greet my partner when he returned from a flight. The thought flashed through my mind, should I kiss him? Am I at risk if I do? This occurred at the Toronto's international airport. These thoughts go through my mind all the time. The idea that everybody is out — they are not all out.

There is a great deal of variation across the country in terms of the climate for doing that. In downtown Toronto, it is different from many parts of the country — even a few minutes drive in any direction from Toronto.

Certainly, there is much under-reporting and fear, which I think is legitimate. It is important that this proposed legislation be passed so that people know that that kind of hate-mongering will not be tolerated and that gays and lesbians deserve to be protected.

**Senator Cools:** I want some information from these witnesses. All the witnesses have testified to the adequacy of the current provisions of the Criminal Code to deal with any offences. Very clearly, from there on in, the need for this bill is a matter of opinion.

Mr. Jones has essentially given us a conjecture, such that, had Bill C-250 been in law, then perhaps Aaron Webster might have been spared. What I want from Mr. Jones, and from the witnesses, if possible, is some evidence to support their hypothesis about homicidal intention and homicidal behaviour.

I was a member of the Parole Board, and I have read reports on thousands of cases and many post-mortems. Homicidal intention and homicidal behaviour is in a field of its own.

I should like some tangible proof from Mr. Jones to support what he said, that school systems allow or contribute somehow to the development of homicidal intention

**M. Jones:** Je suis d'accord avec vous: les statistiques ne sont utiles que si on peut les comparer au signalement d'agressions des autres groupes. Il n'y a pas de signalement d'agressions lorsque les groupes ciblés ont un niveau de tolérance élevée. De plus, il se pose le problème de la confiance en la police, puisque les victimes se demandent si elles seront crues ou si la police manifesterait des attitudes à leur égard. De plus, on peut ne pas vouloir être identifié comme appartenant à tel ou tel groupe et avoir à définir son comportement. Cette situation illustre éloquentement l'ensemble du problème. Le simple fait que des gens craignent de dire qui ils sont illustre pour moi l'existence d'un grave problème qui doit être résolu.

**M. Arron:** Je suis sans doute l'une des personnes qui affirment le plus son identité, puisque je suis directeur de la protection des droits pour Egale. Affirmer son identité, ce n'est pas quelque chose que l'on fait une fois pour toutes. Il faut le faire chaque jour de sa vie, c'est-à-dire chaque fois que l'on prend la décision de révéler son identité à autrui, et chaque fois que l'on est avec son partenaire et qu'on veut lui tenir la main. La semaine dernière, je suis allé accueillir mon partenaire de retour d'un voyage à l'aéroport. Il m'est venu à l'esprit que je ne devrais peut-être pas l'embrasser, car ce serait peut-être risqué. Et pourtant, j'étais à l'Aéroport international de Toronto. Voilà le genre d'idées qui me passent par la tête constamment. On a tort de croire que tout le monde affirme son identité — tout le monde ne le fait pas.

Le climat de tolérance à l'égard de l'affirmation de son identité varie énormément d'un bout à l'autre du pays. Au cœur de Toronto, c'est bien différent de ce qui se fait dans beaucoup de régions du Canada — et c'est même différent dans les banlieues de Toronto.

Il est manifeste que seulement certaines agressions sont signalées et que la peur règne, ce qui est légitime, je crois. Il est important que ce projet de loi soit donc adopté pour que les Canadiens sachent que l'on ne tolérera pas celui qui foment la haine et que les gais et lesbiennes ont le droit d'être protégés.

**Le sénateur Cools:** Je cherche à obtenir certains renseignements des témoins. Vous avez tous dit que les dispositions actuelles du Code criminel étaient adéquates pour traiter de toutes les infractions. Autrement dit, il s'ensuit manifestement que la nécessité d'adopter ce projet de loi-ci est une question d'opinion.

M. Jones a conjecturé que, si le projet de loi avait été adopté il y a déjà un certain temps, Aaron Webster aurait peut-être pu être épargné. J'aimerais que M. Jones et les autres témoins puissent étayer leur hypothèse au sujet des intentions de commettre un meurtre et du comportement meurtrier.

J'ai été moi-même membre de la Commission des libérations conditionnelles, et j'ai lu maints rapports sur des milliers de cas de même que des nombreux post-mortem. L'intention de commettre un meurtre et le comportement afférent constituent une catégorie en soi.

J'aimerais que M. Jones me donne des preuves tangibles pour étayer son hypothèse, à savoir que le système scolaire permet la formation de l'intention de commettre un meurtre ou alimente de



and homicidal motivation and that this bill could serve in some way as a prevention of homicidal intention.

**The Chairman:** Thank you, senator.

**Senator Cools:** You know exactly what I am speaking about, Mr. Jones. You know about homicidal intention and you know what a wicked thing it is.

**The Chairman:** Mr. Jones, perhaps you could provide the Clerk of the Committee with any information that you have in respect of Senator Cools' inquiry. The clerk will ensure that members of the committee receive copies of it.

I thank all our witnesses for taking the time to be with us today to help with our deliberations on this proposed legislation.

The committee adjourned.

quelque façon les motifs pour commettre un meurtre, et que ce projet de loi-ci pourrait servir à prévenir les intentions de commettre des meurtres.

**Le président:** Merci, sénateur.

**Le sénateur Cools:** Vous savez exactement ce dont je parle, monsieur Jones. Vous savez très bien ce qu'est l'intention de commettre un meurtre et vous savez à quel point c'est répugnant.

**Le président:** Monsieur Jones, vous voudrez peut-être envoyer à la greffière du comité votre réponse à la question du sénateur Cools ainsi que toute l'information afférente. La greffière fera en sorte que votre réponse soit distribuée à tous les membres du comité.

Je remercie tous les témoins d'avoir pris le temps de venir comparaître pour nous aider dans nos délibérations concernant ce projet de loi.

La séance est levée.





#### A PANEL

*on the Downtown Vancouver Business Improvement Association:*

Dave Jones, Director, Crime Prevention Services.

*n Egale:*

Laurie Arron, Director of Advocacy;

Trevor Fenton, Member.

*n Amnesty International (Canadian Section):*

Hilary Homes, Campaigner.

#### EN TABLE RONDE

*De la Downtown Vancouver Business Improvement Association:*

Dave Jones, directeur, Services de prévention du crime.

*D'Egale:*

Laurie Arron, directeur, Affaires juridiques et politiques;

Trevor Fenton, membre.

*D'Amnistie Internationale (section canadienne):*

Hilary Homes, militante.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### APPEARING

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Public  
Safety and Emergency Preparedness.

#### WITNESSES

**Wednesday, March 10, 2004**

*From the Canadian Professional Police Association:*

Tony Cannavino, President;  
David Griffin, Executive Officer.

*From the House of Commons:*

Svend Robinson, M.P. (Burnaby—Douglas).

**Thursday, March 11, 2004**

*From the Department of Public Safety and Emergency Preparedness:*

Mary Campbell, Acting Director General, Corrections and  
Criminal Justice Directorate.

*From the Department of Justice Canada:*

Doug Hoover, Counsel, Criminal Law Policy Section.

*(Continued on previous page)*

#### COMPARAÎT

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Sécurité  
publique et de la Protection civile.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 10 mars 2004**

*De l'Association canadienne de la police professionnelle:*

Tony Cannavino, président;  
David Griffin, agent exécutif.

*De la Chambre des communes:*

Svend Robinson, député (Burnaby—Douglas).

**Le jeudi 11 mars 2004**

*Du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile:*

Mary Campbell, directrice générale intérimaire, Affaires  
correctionnelles et de justice pénale.

*Du ministère de la Justice du Canada:*

Doug Hoover, avocat, Section de la politique en matière de  
droit pénal.

*(Suite à la page précédente)*







Third Session  
Thirty-seventh Parliament, 2004  
**SENATE OF CANADA**

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

**Legal and  
Constitutional Affairs**

*Chair:*

The Honourable GEORGE J. FUREY

Wednesday, March 17, 2004  
Wednesday, March 24, 2004  
Thursday, March 25, 2004

**Issue No. 4**

**Third, fourth and fifth (last) meetings on:**

Bill C-250, An Act to amend the Criminal Code  
(hate propaganda)

**and**

**Fourth and fifth (last) meetings on:**

Bill C-16, An Act respecting the registration  
of information relating to sex offenders

**and**

**First meeting on:**

Bill C-14, An Act to amend the Criminal Code  
and other Acts

**and**

**First (last) meeting on:**

Bill S-15, An Act to amend the Act of incorporation  
of Queen's Theological College

**APPEARING:**

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General of Canada

**INCLUDING:**

THE THIRD, FOURTH AND FIFTH REPORTS  
OF THE COMMITTEE  
(Bills S-15, C-16, C-250)

**WITNESSES:**

(See back cover)

Troisième session de la  
trente-septième législature, 2004  
**SÉNAT DU CANADA**

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Affaires juridiques  
et constitutionnelles**

*Président:*

L'honorable GEORGE J. FUREY

Le mercredi 17 mars 2004  
Le mercredi 24 mars 2004  
Le jeudi 25 mars 2004

**Fascicule n° 4**

**Troisième, quatrième et cinquième (dernière) réunions concernant:**

Le projet de loi C-250, Loi modifiant le Code criminel  
(propagande haineuse)

**et**

**Quatrième et cinquième (dernière) réunions concernant:**

Le projet de loi C-16, Loi concernant l'enregistrement de  
renseignements sur les délinquants sexuels et modifiant le Code  
criminel et d'autres lois en conséquence

**et**

**Première réunion concernant:**

Le projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel  
et d'autres lois

**et**

**Première (dernière) réunion concernant:**

Le projet de loi S-15, Loi modifiant la Loi constituant  
en corporation le Queen's Theological College

**COMPARAÎT:**

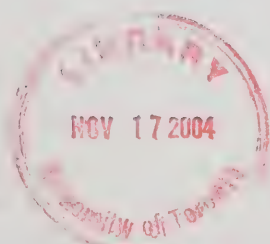
L'honorable Irwin Cotler, c.p., député,  
ministre de la Justice et procureur général du Canada

**Y COMPRIS:**

LES TROISIÈME, QUATRIÈME ET CINQUIÈME  
RAPPORTS DU COMITÉ  
(Projets de loi S-15, C-16, C-250)

**TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL  
AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George J. Furey, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
* Austin, P.C.	Joyal, P.C.
(or Rompkey, P.C.)	Kinsella
Baker, P.C.	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella)
Buchanan, P.C.	Pearson
Cools	Smith, P.C.

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Baker, P.C. (*March 17, 2004*).

The name of the Honourable Senator Christensen substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*March 17, 2004*).

The name of the Honourable Senator Baker, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Banks (*March 19, 2004*).

The name of the Honourable Senator Bryden substituted for that of the Honourable Senator Christensen (*March 19, 2004*).

The name of the Honourable Senator Beaudoin substituted for that of the Honourable Senator Tkachuk (*March 24, 2004*).

The name of the Honourable Senator Kinsella substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*March 25, 2004*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES  
JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George J. Furey

*Vice-président:* L'honorable Gérard-A. Beaudoin  
et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Jaffer
* Austin, c.p.	Joyal, c.p.
(or Rompkey, c.p.)	Kinsella
Baker, c.p.	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella)
Buchanan, c.p.	Pearson
Cools	Smith, c.p.

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Banks substitué à celui de l'honorable sénateur Baker, c.p. (*le 17 mars 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Christensen substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 17 mars 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Baker, c.p. substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 19 mars 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Bryden substitué à celui de l'honorable sénateur Christensen (*le 19 mars 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Beaudoin substitué à celui de l'honorable sénateur Tkachuk (*le 24 mars 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (*le 25 mars 2004*).



**ORDERS OF REFERENCE**

Extract of the *Journals of the Senate*, Wednesday, February 25, 2004:

The Honourable Senator Rompkey, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C.:

That Bill C-14, An Act to amend the Criminal Code and other Acts, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

---

Extract of the *Journals of the Senate*, Thursday, March 11, 2004:

The Honourable Senator Murray, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Day:

That Bill S-15, An Act to amend the Act of incorporation of Queen's Theological College, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 25 février 2004:

L'honorable sénateur Rompkey, c.p. propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, c.p.:

Que le projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois, soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

---

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 11 mars 2004:

L'honorable sénateur Murray, c.p. propose, appuyé par l'honorable sénateur Day:

Que le projet de loi S-15, Loi modifiant la Loi constituant en corporation le Queen's Theological College, soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 17, 2004  
(8)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 3:40 p.m., in room 257, East Block, the Honourable George J. Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Banks, Cools, Furey, Joyal, P.C., Pearson and Smith, P.C. (7).

*Other senators present:* The Honourable Senators Beaudoin, Lynch-Staunton and Stratton (3).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Margaret Young, Mary Hurley and Robin MacKay.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Friday, February 20, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-250, An Act to amend the Criminal Code (hate propaganda). (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESSES:

AS A PANEL:

*From the REAL Women of Canada:*

Gwendolyn Landolt, National Vice-President.

*From the Canada Family Action Coalition:*

Dr. André Lafrance, Special Advisor.

*From the Focus on the Family (Canada):*

Derek Rogusky, Vice-President, Family Policy and Community Impact.

*From the Evangelical Fellowship of Canada:*

Janet Epp Buckingham, Director, Law and Public Policy; General Legal Counsel.

AS A PANEL:

*As an individual:*

Reverend Richard L. Parkyn.

*As an individual:*

Clair Schnupp, Psychologist.

*As an individual:*

Dawn C. Stefanowicz, C.M.A.

*As an individual:*

Gerald Chipeur, Lawyer, Chipeur Advocates.

Each witnesses made a statement and together, witnesses answered questions.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 17 mars 2004  
(8)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 40, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Banks, Cools, Furey, Joyal, c.p., Pearson et Smith, c.p. (7).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Lynch-Staunton et Stratton (3).

*Sont présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, Mary Hurley et Robin MacKay.

*Sont également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 20 février 2004, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-250, Loi modifiant le Code criminel (propagande haineuse). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

EN TABLE RONDE:

*De REAL Women of Canada:*

Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale.

*De la Coalition de l'action pour la famille au Canada:*

Le docteur André Lafrance, conseiller spécial.

*D'Objectif famille (Canada):*

Derek Rogusky, vice-président, Politique familiale et impact sur la collectivité.

*De l'Alliance évangélique du Canada:*

Janet Epp Buckingham, directrice, Droit et politique publique; conseillère juridique.

EN TABLE RONDE:

*À titre personnel:*

Le révérend Richard L. Parkyn.

*À titre personnel:*

Clair Schnupp, psychologue.

*À titre personnel:*

Dawn C. Stefanowicz, CMA.

*À titre personnel:*

Gerald Chipeur, avocat, Chipeur Advocates.

Les témoins font chacun une déclaration puis répondent ensemble aux questions.



Clair Schnupp, Dawn C. Stefanowicz and Gwendolyn Landolt submitted a brief to the committee.

At 7:12 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, March 24, 2004  
(9)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:30 p.m., in room 257, East Block, the Honourable George J. Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Cools, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Pearson and Smith, P.C. (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Di Nino and Murray, P.C. (2).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Margaret Young and Robin MacKay.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Friday, February 20, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-16, An Act respecting the registration of information relating to sex offenders. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

WITNESSES:

*From the Canadian Bar Association:*

Professor Allan Manson, Chair, Committee of Imprisonment and Release of the National Criminal Justice Section;

Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

Mr. Manson and Ms Thomson made a statement and together, witnesses answered questions.

The Canadian Bar Association submitted a brief to the committee.

At 5:30 p.m., the committee suspended.

At 5:35 p.m., the committee resumed.

At 5:35 p.m., the committee proceeded to discuss Bill S-15.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 11, 2004, the committee began its consideration of Bill S-15, An Act to amend the Act of incorporation of Queen's Theological College. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

WITNESSES:

*From the Senate of Canada:*

The Honourable Lowell Murray, P.C., Senator.

Clair Schnupp, Dawn C. Stefanowicz et Gwendolyn Landolt déposent un mémoire auprès du comité.

À 19 h 12, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 24 mars 2004  
(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 30, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Buchanan, c.p., Cools, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., Pearson et Smith, c.p. (10).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Di Nino et Murray, c.p. (2).

*Sont présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young et Robin MacKay.

*Sont également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 20 février 2004, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-16, Loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

*De l'Association du Barreau canadien:*

Allan Manson, président, Comité sur l'emprisonnement et la libération de la Section nationale de justice pénale;

Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.

M. Manson et Mme Thomson font une déclaration puis répondent ensemble aux questions.

L'Association du Barreau canadien dépose un mémoire auprès du comité.

À 17 h 30, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 35, le comité reprend ses travaux.

À 17 h 35, le comité examine le projet de loi S-15.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 11 mars 2004, le comité entreprend l'examen du projet de loi S-15, Loi modifiant la Loi constituant en corporation le Queen's Theological College. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

*Du Sénat du Canada:*

L'honorable Lowell Murray, c.p., sénateur.

*From Queen's Theological College:*

Robert A. Little, Q.C., Solicitor;

Reverend Anne MacDermaid, Chairman, Board of Management;

Dr. Jean Stairs, Principal.

The Honourable Lowell Murray, P.C. and Robert A. Little made a statement and together, witnesses answered questions.

It was agreed, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill S-15.

It was agreed, that the title stand postponed.

It was agreed, that the preamble stand postponed.

It was agreed, that clause 1 to 5 carry.

It was agreed, that clause 6 to 10 carry.

It was agreed, that the preamble carry.

It was agreed, that the title carry.

It was agreed, that the Bill, without amendment, carry.

It was agreed, that the Chair report the Bill, without amendment, but with observations to the Senate.

At 6:30 p.m., the committee suspended.

At 6:32 p.m., the committee resumed.

At 6:32 p.m., the committee proceeded to discuss Bill C-250.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Friday, February 20, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-250, An Act to amend the Criminal Code (hate propaganda). (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

*WITNESS:**From the Canada Christian College:*

Dr. Charles McVety, President.

Dr. McVety made a statement and answered questions.

At 6:59 p.m. the committee suspended.

At 7:01 p.m. the committee resumed.

At 7:01 p.m., in accordance with rule 92(2)(e), the committee continued in camera to consider a draft agenda.

At 7:29 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:**Du Queen's Theological College:*

Robert A. Little, c.r., conseiller juridique;

Le révérende Anne MacDermaid, présidente, conseil d'administration;

Jean Stairs, directrice.

L'honorable Lowell Murray, c.p., et Robert A. Little font une déclaration puis les témoins répondent ensemble aux questions.

Il est convenu que le comité procède à l'examen article par article du projet de loi S-15.

Il est convenu que l'étude du titre soit reportée.

Il est convenu que l'étude du préambule soit reportée.

Il est convenu que les articles 1 à 5 soient adoptés.

Il est convenu que les articles 6 à 10 soient adoptés.

Il est convenu que le préambule soit adopté.

Il est convenu que le titre soit adopté.

Il est convenu que le projet de loi soit adopté sans amendement.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi sans amendement, mais avec observations au Sénat.

À 18 h 30, le comité suspend ses travaux.

À 18 h 32, le comité reprend ses travaux.

À 18 h 32, le comité procède à l'examen du projet de loi C-250.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 20 février 2004, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-250, Loi modifiant le Code criminel (propagande haineuse). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

*TÉMOIN:**Du Canada Christian College:*

Charles McVety, président.

M. McVety fait une déclaration puis répond aux questions.

À 18 h 59, le comité suspend ses travaux.

À 19 h 01, le comité reprend ses travaux.

À 19 h 01, conformément à l'alinéa 92(2)(e) du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour discuter d'une ébauche de programme.

À 19 h 29, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*



OTTAWA, Thursday, March 25, 2004  
(10)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:55 a.m., in room 257, East Block, the Honourable George J. Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Cools, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Kinsella, Pearson and Smith, P.C. (11).

*Other senators present:* The Honourable Senators Harb and St. Germain, P.C. (2).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Margaret Young and Mary Hurley.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Friday, February 20, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-250, An Act to amend the Criminal Code (hate propaganda). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

It was agreed, that the committee hear Mr. Svend Robinson on the issue of testimony he gave on March 10, 2004, in reference to a point of order raised by the Honourable Anne C. Cools on March 24, 2004.

WITNESS:

*From the House of Commons:*

Svend Robinson, M.P. (Burnaby—Douglas).

Mr. Robinson, M.P., made a statement.

At 11:02 a.m., the committee proceeded to discuss Bill C-16.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Friday, February 20, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-16, An Act respecting the registration of information relating to sex offenders. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

It was agreed, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-16.

It was agreed, that the title stand postponed.

It was agreed, that the short title stand postponed.

It was agreed, that clause 2 to 25 carry.

It was agreed, that the short title carry.

It was agreed, that the title carry.

It was agreed, that the Chair report the Bill, without amendment to the next sitting of the Senate.

At 11:07 a.m., the committee proceeded to discuss Bill C-250.

OTTAWA, le jeudi 25 mars 2004  
(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 55, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Baker, c.p., Beaudoin, Bryden, Buchanan, c.p., Cools, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., Kinsella, Pearson et Smith, c.p. (11).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Harb et St. Germain, c.p. (2).

*Sont présentes:* De la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young et Mary Hurley.

*Sont également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 20 février 2004, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-250, Loi modifiant le Code criminel (propagande haineuse). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que le comité entende M. Svend Robinson concernant le témoignage qu'il a rendu le 10 mars 2004, au sujet d'un rappel au Règlement fait par l'honorable Anne C. Cools le 24 mars 2004.

TÉMOIN:

*De la Chambre des communes:*

Svend Robinson, député (Burnaby—Douglas).

M. Robinson, député, fait une déclaration.

À 11 h 02, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-16.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 20 février 2004, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-16, Loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que le comité procède à l'examen article par article du projet de loi C-16.

Il est convenu que l'étude du titre soit reportée.

Il est convenu que l'étude du titre abrégé soit reportée.

Il est convenu que les articles 2 à 25 soient adoptés.

Il est convenu que le titre abrégé soit adopté.

Il est convenu que le titre soit adopté.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi sans amendement à la prochaine séance du Sénat.

À 11 h 07, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-250.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Friday, February 20, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-250, An Act to amend the Criminal Code (hate propaganda). (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

It was agreed, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-250.

It was agreed, that the title stand postponed, on division.

It was agreed, that clause 1 carry, on division.

It was agreed, that clause 2 carry, on division.

It was agreed, that the title carry, on division.

It was agreed, that the Chair report the Bill, without amendment to the next sitting of the Senate.

At 11:20 a.m., the committee proceeded to discuss Bill C-14.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 25, 2004, the committee began its consideration of Bill C-14, An Act to amend the Criminal Code and other Acts. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

#### APPEARING:

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

#### WITNESSES:

##### AS A PANEL:

*From the Treasury Board Secretariat:*

Michelle d'Auray, Chief Information Officer.

*From the Department of Justice Canada:*

Donald K. Piragoff, Acting Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy and Community Justice Branch;

Julie Besner, Counsel.

Donald K. Piragoff made a statement and together, witnesses answered questions.

At 1:06 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

#### ATTEST:

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 20 février 2004, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-250, Loi modifiant le Code criminel (propagande haineuse). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que le comité procède à l'examen article par article du projet de loi C-250.

Il est convenu que l'étude du titre soit reportée, avec dissidence.

Il est convenu que l'article 1 soit adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 2 soit adopté avec dissidence.

Il est convenu que le titre soit adopté avec dissidence.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi sans amendement à la prochaine séance du Sénat.

À 11 h 20, le comité procède à l'examen du projet de loi C-14.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 25 février 2004, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

#### COMPARAÎT:

L'honorable Irwin Cotler, c.p., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

#### TÉMOINS:

##### EN TABLE RONDE:

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

Michelle d'Auray, dirigeante principale de l'information.

*Du ministère de la Justice du Canada:*

Donald K. Piragoff, sous-ministre adjoint par intérim, Division de la politique en matière de droit pénal et justice communautaire;

Julie Besner, avocate.

Donald K. Piragoff fait une déclaration puis les témoins répondent ensemble aux questions.

À 13 h 06, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

#### ATTESTÉ:



**REPORTS OF THE COMMITTEE**

Thursday, March 25, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

**THIRD REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill S-15, An Act to amend the Act of incorporation of Queen's Theological College, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, March 11, 2004, examined the said Bill and now reports the same without amendment but with observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

GEORGE FUREY

*Chair*

**APPENDIX TO THE REPORT**

Observations to the Third Report of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs

Bill S-15 is a private bill that amends the 1912 Act of Parliament that incorporated Queen's Theological College in Kingston. In all that time, the College has not returned to Parliament to ask for amendments to that Act. Meanwhile, much has changed. The College was originally founded as a Presbyterian College, but when the union of the Presbyterian, Methodist and Congregational Churches took place in 1925 to produce the United Church of Canada, the Act was not changed to reflect this new relationship. There are a number of other amendments to the Act that the College also wishes to see made, including changes in the composition and role of its Board of Management.

Your Committee is satisfied that the College has complied with all of the requirements for a private bill set out in the Rules of the Senate, and accepts the testimony of College representatives that the contents of Bill S-15 are reasonable and required.

On the other hand, your Committee believes that the time has passed when private corporations incorporated by a Special Act of Parliament should be required to return to Parliament to modernize their governance structures. Your Committee has previously recommended that the *Canada Corporations Act* should be amended to permit these corporations to regulate such matters internally, and we reiterate that recommendation in the context of Queen's Theological College and all other Special Act corporations in the same situation.

**RAPPORTS DU COMITÉ**

Le jeudi 25 mars 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

**TROISIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déposé le Projet de loi S-15, Loi modifiant la Loi constituant en corporation le Queen's Theological College, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 9 mars 2004, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

GEORGE FUREY

*Chair*

**ANNEXE AU RAPPORT**

Observations au 3<sup>e</sup> rapport du Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles

Le projet de loi S-15 est un projet de loi d'intérêt privé qui vise à modifier la loi du Parlement de 1912 ayant constitué le Queen's Theological College de Kingston. Jamais, depuis les débuts de son existence, ce collège n'a demandé au Parlement de modifier cette loi. Au fil des années, la situation a beaucoup changé. Au moment de sa fondation, le collège était presbytérien. Or, à la suite de l'union, en 1925, de l'Église presbytérienne, de l'Église méthodiste et de la Congregational Church pour former l'Église unie du Canada, la loi n'a pas été modifiée pour tenir compte de cette nouvelle relation. Le collège souhaiterait qu'un certain nombre d'autres modifications soient apportées à la loi, notamment des changements dans la composition et le rôle de son conseil d'administration.

Le Comité est convaincu que le collège a respecté toutes les exigences concernant les projets de loi d'intérêt privé qui sont énoncées dans le Règlement du Sénat et il accepte le témoignage des représentants du collège selon lequel la teneur du projet de loi S-15 est raisonnable et nécessaire.

Par ailleurs, le Comité croit que les sociétés privées constituées par une loi spéciale du Parlement ne devraient plus avoir à s'adresser au Parlement pour moderniser leurs structures de gouvernance. Le Comité avait déjà recommandé de modifier la *Loi sur les corporations canadiennes* afin que les sociétés puissent régler ces questions à l'interne, et nous présentons de nouveau cette recommandation dans le cas du Queen's Theological College et de toutes les autres sociétés constituées par des lois spéciales placées dans la même situation.

Thursday, March 25, 2004

Le jeudi 25 mars 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

FOURTH REPORT

QUATRIÈME RAPPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-16, An Act respecting the registration of information relating to sex offenders, to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other Acts, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, February 19, 2004, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-16, Loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 19 février 2004, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectfully submitted,

---

Respectueusement soumis,

---

Thursday, March 25, 2004

Le jeudi 25 mars 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

FIFTH REPORT

CINQUIÈME RAPPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-250, An Act to amend the Criminal Code (hate propaganda), has, in obedience to the Order of Reference of Friday, February 20, 2004, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-250, Loi modifiant le Code criminel (propagande haineuse), a, conformément à l'ordre de renvoi du vendredi 20 février 2004, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

*Le président,*

GEORGE FUREY

*Chair*



**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, March 17, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-16, respecting the registration of information relating to sex offenders, to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other acts; and Bill C-250, to amend the Criminal Code (hate propaganda), met this day at 3:40 p.m. to give consideration to the bills.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, before proceeding to our deliberations this afternoon, there are two issues that I would like to discuss briefly.

The first concerns the point of order/privilege raised by Senator Tkachuk at the last meeting. Neither Senator Tkachuk nor Mr. Robinson is here this week. With the committee's permission, I would like to put off discussion of that matter until next week. Honourable senators, are there any objections to that?

**Senator Cools:** I have no objection. I would like to say that it is Senator Tkachuk's point of order, so only he has to be present.

**The Chairman:** That is correct, but he may want Mr. Robinson to respond to points that he raises.

**Senator Cools:** That is different. That would be having Mr. Robinson as a witness.

There is another issue related to the same testimony that I would like to raise. Perhaps I will raise it, because it is related. I will hold mine till then. It is either a point of order or a question of privilege, I am not sure which.

**The Chairman:** You will hold that.

**Senator Cools:** Yes, because it is related to Mr. Robinson's testimony.

**The Chairman:** The second issue, honourable senators, concerns a slight modification to the agenda. I spoke to senators before bringing the meeting to order.

We were scheduled to go to clause-by-clause consideration today on Bill C-16, but Senator Nolin is away. There is the possibility of hearing from one or two other witnesses — namely, from the Canadian Bar Association and/or the Quebec bar, so we will defer to Senator Nolin's request in that regard. With the committee's approval, we will postpone the clause-by-clause hearing until after we have heard from either the Canadian Bar Association and/or the Quebec bar. Could I have your approval for that, colleagues?

**Hon. Senators:** Agreed.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 17 mars 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-16, Loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence; ainsi que le projet de loi C-250, Loi modifiant le Code criminel (propagande haineuse), s'est réuni aujourd'hui à 15 h 40 pour étudier les projets de loi.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, avant de commencer nos délibérations de cet après-midi, j'aimerais discuter brièvement deux questions.

D'abord, le rappel au Règlement ou la question de privilège personnel soulevé par le sénateur Tkachuk lors de la dernière réunion. Ni le sénateur Tkachuk et M. Robinson ne sont parmi nous cette semaine et voilà pourquoi, si le comité m'y autorise, j'aimerais reporter toute discussion de cette affaire à la semaine prochaine. Y a-t-il des objections à cela?

**Le sénateur Cools:** Je n'ai aucune objection à cela, mais je signalerais que puisqu'il s'agit d'un rappel au Règlement fait par le sénateur Tkachuk, lui seul se doit d'être présent.

**Le président:** C'est exact, mais il souhaiterait peut-être que M. Robinson réponde à ce qu'il aura à dire.

**Le sénateur Cools:** Ça, c'est autre chose. M. Robinson participerait à titre de témoin.

Il y a également une autre question que j'aimerais soulever et qui porte sur le même témoignage. Je veux bien m'en occuper, puisque les deux affaires sont reliées. Mais comme je ne suis pas sûre qu'il s'agit d'un rappel au Règlement ou d'une question de privilège personnel, j'attendrai plus tard.

**Le président:** Vous attendrez.

**Le sénateur Cools:** Oui, puisque ce dont je veux parler a trait au témoignage de M. Robinson.

**Le président:** La deuxième chose concerne une légère modification de notre ordre du jour, ce dont j'ai déjà parlé à certains sénateurs avant l'ouverture de la séance.

Nous devons aborder aujourd'hui l'étude article par article du projet de loi C-16, mais le sénateur Nolin est absent. De plus, nous pourrions entendre un ou deux autres témoins, notamment l'Association du Barreau canadien ou le Barreau du Québec, et nous pourrions ainsi accéder à la demande du sénateur Nolin. Si le comité accepte, nous allons donc reporter notre étude détaillée du projet de loi, tant que nous n'aurons pas entendu l'Association du Barreau canadien ou le Barreau du Québec. Puis-je avoir votre approbation?

**Des sénateurs:** D'accord.

**Senator Cools:** Could you tell us at what point we will have a discussion among committee members on future witnesses on Bill C-250 and on how the study of Bill C-250 will be proceeding? I think we should all know.

**The Chairman:** We will be hearing from two panels today. After our hearings today, if colleagues could remain for a few minutes we could discuss that point in camera.

**Senator Beaudoin:** Are there witnesses in addition to the round table?

**The Chairman:** We will discuss that possibility, yes.

Honourable senators, we will proceed with our discussions on deliberations on Bill C-250. Our first panel of witnesses includes representatives from four national organizations. This panel will be followed by the testimony of four individual witnesses appearing to express their viewpoints to the committee.

The panel of witnesses, honourable senators, is made up of Ms. Gwendolyn Landolt, from REAL Women of Canada, Mr. Derek Rogusky, Focus on the Family, Canada, Ms. Janet Epp Buckingham from the Evangelical Fellowship of Canada, and Andre Lafrance from the Canadian Family Action Coalition.

Witnesses will have five minutes to make their presentations. That will be followed by questions and discussions with honourable senators.

**Senator Stratton:** When the witnesses are making their presentations, I should like to ask them to tell us a bit about the organizations that they are representing should, they be representing one. That would be nice to know. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Senator Stratton. Ms. Landolt, please proceed.

**Ms. Gwendolyn Landolt, National Vice-President, REAL Women of Canada:** REAL Women of Canada is national women's organization that was incorporated in 1983. Our purpose is in our name. R is for realistic; E is for equal; A is for active; and L is for life. We believe the traditional family is the foundation of society because the future of the country depends upon the family.

We have taken a great interest in Bill C-250, as it would appear to us that it will have a chilling effect on two of our basic freedoms in the Charter: freedom of expression and freedom of religion.

Madam Justice McLachlin, who wrote the dissent in the seminal case in this the subject, the *Keegstra* case, in 1990, described the whole of the hate crime provision in the Criminal Code as being as a chilling effect on freedom of expression. We would agree very much with her dissent. The decision was three to four. We find that it is a very subjective definition of "hate."

"Hate" and "sexual orientation" are not defined in Bill C-250, so we already have a problem with the issue of the hate propaganda section, which was never found to be acceptable by

**Le sénateur Cools:** Pouvez-vous nous dire à quel moment nous discuterons entre nous de la liste des témoins qui comparaitraient au sujet du projet de loi C-250 et de la façon dont nous aborderons l'étude du projet de loi? Nous devrions savoir à quoi nous en tenir.

**Le président:** Nous entendrons deux tables rondes aujourd'hui, après quoi, je vous demanderais de rester encore quelques minutes pour que nous en discutons à huis clos.

**Le sénateur Beaudoin:** Y a-t-il d'autres témoins qui viendraient s'ajouter à ceux des tables rondes?

**Le président:** Nous discuterons en effet de cette possibilité.

Mesdames et messieurs, nous allons commencer nos discussions sur le projet de loi C-250. Notre première table inclut les représentants de quatre organismes nationaux. Cette table ronde sera suivie par une deuxième table ronde de personnes qui comparaitront à titre personnel.

Nous accueillons d'abord Mme Gwendolyn Landolt, de REAL Women of Canada, M. Derek Rogusky, de Focus on the Family Canada, Mme Janet Epp Buckingham, de l'Alliance évangélique du Canada, et M. André Lafrance, de la Canadian Family Action Coalition.

Vous aurez cinq minutes chacun pour nous présenter votre point de vue, après quoi les sénateurs vous poseront des questions.

**Le sénateur Stratton:** Ce faisant, j'aimerais que les témoins nous donnent quelques détails sur l'organisation qu'ils représentent, le cas échéant. Ce serait bon de le savoir. Merci.

**Le président:** Merci, sénateur Stratton. Madame Landolt, vous avez la parole.

**Mme Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale, REAL Women of Canada:** REAL Women of Canada est une organisation féminine du Canada incorporée en 1983. Notre objectif est illustré par notre nom. R représente le réalisme; E, l'égalité; A, l'activité; et L, life, c'est-à-dire la vie en anglais. Nous croyons que la famille traditionnelle constitue le fondement de notre société, puisque l'avenir de tout pays dépend de la famille.

Nous sommes grandement intéressés par le projet de loi C-250, puisqu'il nous semble à nous qu'il pourrait avoir un effet néfaste sur deux des libertés fondamentales protégées par la Charte, à savoir la liberté d'expression et la liberté de religion.

Dans l'opinion dissidente qu'elle signait dans l'affaire *Keegstra* en 1990 et qui a fait autorité, la juge McLachlin estimait que la disposition sur les crimes haineux se trouvant dans le Code criminel avait un effet néfaste sur la liberté d'expression. Nous souscrivons sans réserve à cette façon de voir les choses, qui avait été acceptée par trois des sept juges. Nous constatons en effet que la haine se définit de façon très subjective.

Le projet de loi C-250 ne définit ni la haine ni l'orientation sexuelle, ce qui entraîne une première difficulté pour la disposition sur la propagande haineuse, disposition qui n'a jamais été jugée



many outspoken libertarians and well-known and renowned professors of law when it was passed in 1970. When it went to the Supreme Court of Canada, it had a very strong dissent, saying that “hate” should not be in the Criminal Code.

We are concerned that “sexual orientation” could include all sorts of deviations from heterosexual sex. In particular — because it is not defined — it could also include, unfortunately, the issue of pedophilia. You may think that is a surprise, but it is not. In 1988, at a sexuality conference in Guelph, Ontario, Dr. Sharon Satterfield said that pedophilia is not a deviation but an orientation. Social research from December 2002 includes papers about sexual behaviour that state that attraction to children should not be regarded as a deviation.

If anyone is concerned about this, we should know that in May 2003, the American Psychiatric Association debated whether or not we should include sexual orientation as a mental illness. They decided that at this time they would leave it in because they were concerned that, if they removed it from the mental illness section, it would stop research. It is very close that “sexual orientation” will include pedophilia, for example. This is a great serious problem.

The other problem is that there are no statistics available to prove that there is any need for this legislation. On March 11, the homosexual lobby group Egale admitted that there is only anecdotal information on the issue of whether or not there is a need. There are no statistics and Egale itself admitted there are no statistics. Also, last week you heard from Inspector Jones from the Vancouver police, who also said there are no statistics. The only things that are available to back this up are something quite different: “hate-motivated crimes.” That is what the police forces in Vancouver, Winnipeg, Edmonton and Ottawa have. However, that is not what we are talking about. The hate propaganda section of the Criminal Code deals with hate-mongering, whereas the local police divisions across the country are talking about hate-motivated crimes, which would be murder or burglary, or something that would be motivated by hate.

In Toronto — which is home to the largest homosexual community in Canada — the number of hate-motivated crimes decreased 35 per cent in 2002 and 32 per cent in 2003. Those figures would indicate that there are, at most, 11 homosexuals who may be hurt or harmed in some way because of sexual orientation. Those are hate-motivated crimes, but there are provisions already in the Criminal Code. If you murder or steal from someone, there are already protections. It is across the board for any offence in the Criminal Code. Hate-motivated crimes are already protected. It has nothing to do with what we are talking about. There simply is no way to substantiate the fact that there is a need for this legislation.

acceptable par beaucoup de tenants des libertés civiles ni par des juristes renommés au moment de son adoption en 1970. Lorsque la Cour suprême a été saisie de l'affaire, elle a exprimé fortement son désaccord en établissant que la haine ne devrait pas être consignée au Code criminel.

Nous craignons que l'ajout de «orientation sexuelle» donne lieu à l'inclusion de toutes sortes de comportements déviants par rapport aux relations hétérosexuelles. Puisque l'expression n'est pas définie, nous craignons qu'elle inclue, par exemple, la pédophilie. Vous serez peut-être surpris, mais vous ne devriez pas l'être. En 1988, lors d'une conférence qui se tenait à Guelph, en Ontario, le professeur Sharon Satterfield expliquait que la pédophilie n'était pas une déviation sexuelle mais plutôt une orientation sexuelle. La recherche dans le domaine social datée de décembre 2002 inclut des articles sur le comportement sexuel établissant que l'attirance à l'égard des enfants ne devrait pas être considérée comme une déviation sexuelle.

Si cela vous préoccupe, sachez aussi qu'en mai 2003, l'Association américaine des psychiatres se demandait si elle devait ou non exclure des troubles mentaux l'orientation sexuelle. L'Association a décidé à cette époque de maintenir l'orientation sexuelle dans la liste des troubles mentaux, faute de quoi il n'y aurait plus de recherche dans ce domaine. Imaginez, si l'orientation sexuelle devait inclure la pédophilie, par exemple. C'est très grave.

En deuxième lieu, nous n'avons aucun chiffre démontrant qu'un projet de loi de ce genre est nécessaire. Le 11 mars, le groupe de pression homosexuel Egale admettait ne détenir que de l'information anecdotique sur l'opportunité d'adopter ce projet de loi. Egale lui-même a admis ne pas avoir de chiffres en ce sens. De plus, l'inspecteur Jones de la police de Vancouver vous expliquait la semaine dernière qu'il n'avait pas, lui non plus, de chiffres. La seule chose qui pourrait venir renforcer ce projet de loi, ce serait des statistiques sur des crimes bien différents, c'est-à-dire sur les crimes motivés par la haine. Ce sont là des statistiques qu'ont en leur possession les corps policiers de Vancouver, de Winnipeg, d'Edmonton et d'Ottawa. Toutefois, ce n'est pas ce dont il s'agit ici. La disposition sur la propagande haineuse du Code criminel traite d'incitation à la haine, tandis que les différents corps constabulaires locaux du Canada parlent quant à eux de crimes motivés par la haine, ce qui pourrait s'appliquer soit aux meurtres ou aux vols, ou à tout autre crime de haine.

À Toronto, ville qui abrite la plus grande communauté homosexuelle du Canada, le nombre de crimes de haine a diminué de 35 p. 100 en 2002 à 32 p. 100 en 2003. Ces chiffres laissent entendre qu'il y a tout au plus 11 homosexuels qui pourraient être blessés ou agressés d'une manière quelconque à cause de leur orientation sexuelle. Il s'agit dans ces cas de crimes de haine auxquels s'applique déjà le Code criminel. Les cas de meurtre ou de vol sont déjà couverts par le Code criminel. Les Canadiens sont protégés de façon générale contre tout crime inscrit au Code criminel. Nous sommes déjà protégés contre les crimes de haine qui n'ont rien à voir avec ce dont il est question ici. Rien ne peut prouver que ce projet de loi-ci est nécessaire.

Bill C-250 will prohibit thought. In other words, it will require us to think certain thoughts. It is enforcing us to think in a certain way and not to express an opinion. Nothing is more controversial in Canada today on the social issue than same-sex marriage. Yet, anyone who speaks out against it could be charged under the Criminal Code with an offence.

I would bring to your attention how dangerous the situation is. A young woman, Donna Murphy — I hope you have copies of the document — was simply circulating a petition against same sex marriage in the Chrysler plant in Windsor, Ontario. She was accused of harassment and lost her job because she was speaking out against homosexuality.

We are finding that homosexuals regard anyone who speaks against their agenda as being hateful. I could give you many examples. We have plenty of examples of matters that Mr. Robinson, the sponsor of the bill in the other house calls "hateful." For example, he called as hateful the Leader of the Opposition, who said his picture could be seen in other places, and he made him apologize, but in fact Mr. Robinson's face was the Internet, and he was stark naked, covered with shells, and that is what he was referring to. He insisted that he apologize to him publicly. In 1994, another liberal MP spoke out on Christian values with regard to homosexuality, and Mr. Robinson insisted that she be removed from the caucus. A Catholic priest always pickets outside Parliament, and his sign only had Catholic teachings on homosexuality. Mr. Robinson grabbed the sign, said it was hateful, broke it up and threw it away. He calls all those things hateful, and that is the major problem.

Anyone who may object to the homosexual agenda will be regarded as hateful. You could lose your job, like Mrs. Murphy. Anything could happen to anyone. We are deeply concerned that this is a great intrusion on public debate and public discussion, and certainly any of the so-called offences in section 319 of the Criminal Code are merely illusory. They will not protect ordinary people who want to speak out against homosexuality in public meetings or in the newspaper. It will have a chilling effect, for example, on people writing letters to the editor. Already people say to me, "I do not want to write a letter on homosexuality because I will be in trouble."

Those are the main concerns we have. It is an infringement on the rights of others to speak on moral issues dealing with homosexuality.

Le projet de loi C-250 nous empêchera d'exprimer notre pensée. Autrement dit, il nous obligera à penser seulement, et qui plus est, à penser d'une certaine façon, sans exprimer d'opinion. Rien n'est plus controversé aujourd'hui que la question des mariages entre personnes du même sexe. Or, quiconque se prononcerait contre risquerait avec ce projet de loi-ci d'être accusé d'un crime en vertu du Code criminel.

J'attire votre attention sur les risques qu'une telle situation comporte. Donna Murphy est une jeune femme qui faisait simplement circuler une pétition contre les mariages entre gens du même sexe dans l'usine de Chrysler à Windsor, en Ontario. J'espère qu'on vous a distribué copie de la lettre. Or, on l'a accusée de harcèlement, et elle a perdu son emploi parce qu'elle se prononçait publiquement contre l'homosexualité.

Ce que nous constatons, c'est que les homosexuels considèrent quiconque est contre leur point de vue comme exprimant de la haine à leur égard. Je pourrais vous donner beaucoup d'exemples de cas dont plusieurs ont été considérés à la Chambre des communes par le parrain du projet de loi, M. Robinson, comme dénotant de la haine. Ainsi, lorsque le leader de l'opposition a dit que la photo de M. Robinson pouvait être vue dans d'autres lieux, celui-ci l'a accusé de tenir des propos haineux et a demandé des excuses. Or, la photo de M. Robinson, complètement nu et à peine couvert de coquilles, circulait bel et bien sur l'Internet, et c'est ce dont parlait le chef de l'opposition. M. Robinson a insisté pour qu'on lui fasse des excuses publiques. En 1994, lorsqu'un autre député libéral a mentionné dans un discours les valeurs chrétiennes au sujet de l'homosexualité, M. Robinson a insisté pour qu'elle soit chassée du caucus. Il y a aussi ce prêtre catholique qui fait toujours du piquetage à l'extérieur du Parlement et dont les pancartes rappellent la doctrine chrétienne sur l'homosexualité. M. Robinson a dans ce cas saisi la pancarte en prétendant qu'elle comportait des propos haineux, l'a brisée et jetée. Le problème, et il est grave, c'est que M. Robinson considère toutes ces expressions d'opinions comme étant haineuses.

Quiconque s'oppose aujourd'hui au point de vue des homosexuels est considéré comme montrant de la haine et pourrait perdre son emploi, comme Mme Murphy. Tout pourrait lui arriver. Ce qui nous inquiète grandement, c'est qu'il s'agit là d'une intrusion dans les débats publics et dans les discussions au sein de la population, et que cela laisse entendre que toutes les dispositions de l'article 319 du Code criminel sur les prétendues infractions ne servent à rien. En effet, ces dispositions ne protégeront pas les gens ordinaires qui voudraient s'exprimer publiquement ou dans les journaux contre l'homosexualité. La situation pourrait avoir un effet paralysant sur ceux qui auraient voulu, par exemple, écrire aux rédacteurs de journaux. Déjà, des gens m'ont dit qu'ils n'osaient plus envoyer de lettres sur l'homosexualité par crainte de représailles.

Voilà ce qui nous préoccupe au plus haut point, car cela représente une atteinte à nos droits de nous exprimer publiquement sur des questions morales comme l'homosexualité.



**Mr. Derek Rogusky, Vice-President, Family Policy and Community Impact, Focus on the Family (Canada):** Focus on the Family (Canada) is an organization that is based on Christian values and principles. We seek to encourage, support and strengthen Canadian families, and we do that from coast-to-coast.

Before joining Focus on the Family, I also worked in the Alberta Liberal caucus as a research analyst, drafting private members' legislation, so I do have some familiarity with that process. We used to always ask three questions, and I would like to pose those three questions and then try to answer them when we are dealing with legislation.

First, is the legislation needed? Does it address a significant and important concern of Canadians? As Ms. Landolt has pointed out, I do not think that is the case. I will give reasons why.

Mr. Donald Piragoff, who is with the Department of Justice, told the House committee regarding this bill on February 25, 2003, that:

Justifying a limitation on freedom of expression imposes an evidentiary burden on government. The legal tests for justifying a limitation on a Charter right requires that the government demonstrate that the objective of the legislation is pressing and substantial; that the limit on freedom of expression is rationally connected to the objective; that the provision minimally impairs freedom of expression; and that the negative effects on expression do not outweigh the positive affects achieved by the provision.

In my opinion, this legislation does not meet this evidentiary burden. As Ms. Landolt had pointed out, most of the evidence you have heard has been anecdotal, or it has been actual acts of violence, not hate propaganda. As has been pointed out, acts of violence are in fact already covered under the Criminal Code.

It seems the only potential example of hate propaganda directed at homosexuals that the bill's sponsor seems to present is an American citizen named Fred Phelps, who has not been in Canada for a number years and has been denounced by our organization and many others. In fact, we have been the subject of several of his verbal attacks. Interestingly, though, this bill, if passed, would not protect us in any means from those types of attacks.

Given that current laws prohibit actual acts of violence against homosexuals, and given the lack of substantial evidence that hate propaganda targeting homosexuals exists in Canada, it would be improper to enact legislation that has the potential to seriously restrict freedom of speech.

The second question: Are the terms of legislation clear and well-defined?

I think Ms. Landolt has pointed out some of those, but "hate" in particular is a term that really causes us some concern, simply because it is a very subjective term. I should like to read from Justice McLachlin at that time, now Chief Justice McLachlin, in her minority decision in the *Keegstra* decision. Here she states:

**M. Derek Rogusky, vice-président, Politique familiale et effet sur la collectivité, Objectif famille (Canada):** Nous sommes une organisation fondée sur les valeurs et les principes chrétiens. Nous voulons encourager, soutenir et renforcer les familles canadiennes, d'un océan à l'autre.

Avant de me joindre à cette organisation, j'étais analyste de la recherche au caucus libéral de l'Alberta, et je rédigeais les projets de loi d'initiative parlementaire, de sorte que ce que vous faites ici m'est familier. Devant un projet de loi, nous avions l'habitude de nous poser trois questions que j'aimerais vous poser à vous et auxquelles j'aimerais essayer de répondre.

Première question: la loi est-elle requise? Répond-elle à une préoccupation grave des Canadiens? Comme le signalait Mme Landolt, je n'en crois rien, et je vais vous expliquer pourquoi.

Comme l'a expliqué le 25 février 2003 Me Donald Piragoff, du ministère de la Justice:

Lorsque le gouvernement veut justifier une atteinte à la liberté d'expression, il doit assumer le fardeau de la preuve. En effet, selon le critère juridique applicable de la Charte, il doit prouver que l'objectif du législateur est urgent et réel; qu'il existe un lien rationnel entre la limite imposée à la liberté d'expression et cet objectif; que l'atteinte à la liberté d'expression est minimale; et que les effets positifs de la disposition l'emportent sur les effets négatifs.

À mon avis, cette loi ne répond pas à ce critère. Comme le signalait toujours Mme Landolt, ce que vous avez entendu surtout jusqu'à maintenant est anecdotique, ou ce sont des récits d'actes de violence et non pas de propagande haineuse. Comme on vous l'expliquait déjà, les actes de violence sont déjà couverts par le Code criminel.

Il semble que le seul exemple possible de propagande haineuse contre des homosexuels présenté au comité par le parrain du projet de loi concerne un Américain, Fred Phelps, qui n'a pas mis les pieds au Canada depuis plusieurs années et qui a été dénoncé par notre organisme et par bien d'autres. D'ailleurs, nous avons fait l'objet de beaucoup de attaques verbales. Il est intéressant de noter que si ce projet de loi est adopté, notre organisation ne serait aucunement protégée contre ce type d'agression verbale.

Étant donné que la loi actuelle interdit la violence contre les homosexuels, et le manque de preuve que la propagande haineuse visant les homosexuels existe au Canada, il me semble qu'il ne convient pas d'adopter une loi susceptible de restreindre gravement la liberté d'expression.

Deuxième question: les termes de la loi sont-ils clairs et bien définis?

Mme Landolt a mentionné quelques-uns de ces termes, mais le terme «haine» en particulier nous préoccupe, puisqu'il est très subjectif. J'aimerais vous citer la juge McLachlin, aujourd'hui juge en chef, dans l'opinion minoritaire qu'elle exprimait dans l'affaire *Keegstra*:

The first difficulty lies in the different interpretations which may be placed on the word "hatred". The Shorter Oxford English Dictionary defines "hatred" as: "The condition or states of relations in which one person hates another; the emotion of hate; active dislike, detestation; enmity, ill-will, malevolence." The wide range of diverse emotions which the word "hatred" is capable of denoting is evident from this definition. Those who defend its use in s. 319(2) of the Criminal Code emphasize one end of this range — hatred, they say, indicates the most powerful of virulent emotions lying beyond the bounds of human decency and limiting s. 319(2) to extreme materials. Those who object to its use point to the other end of the range, insisting that "active dislike" is not an emotion for the promotion of which a person should be convicted as a criminal. To state the arguments is to make the case; "hatred" is a broad term capable of catching a wide variety of emotion.

Clearly we need to look carefully at how we define "hatred" because, as I will point out, it puts a chilling effect on legitimate discussion when people do not wish to brush up against the criminal system. Most Canadians would rather avoid that if at all possible. As a result, we have a situation where, if you do not know what the term "hatred" really means, you tend to take extra precautions to the point where we are actually eliminating or at least restricting regular, decent conversation on a variety of issues.

Another area is the term "religious subject." Most faiths, and Christianity in particular, teach that a person's faith should impact all aspects of his or her life. Therefore, if an individual expresses strong concerns about homosexual behaviour that is motivated by his or her faith but is expressed in a medical or sociological terms, is the religious freedom defence still available? The answer to that question is, at best, unclear.

When it comes to restricting a fundamental human right such as freedom of expression, it is imperative that Parliament ensure that the limits are clearly defined, and unfortunately Bill C-250 leaves too many terms within the bill and the sections of the Criminal Code it impacts undefined or ambiguous.

The final question is, what are the potential, unintended consequences of the legislation? Who might be negatively impacted by the legislation, and how? Are there ways to limit these negative consequences?

Again, I would like to read from *Keegstra*. Here we have in the summary of Justice McLachlin's comments:

However, the rational connection between s. 319(2) and its goals is tenuous as there is not a strong and evident connection between the criminalization of hate propaganda and its suppression. Section 319(2) may in fact detract from

La première difficulté est celle que posent les différentes acceptations possibles du mot «haine». Le Shorter Oxford English Dictionary définit la haine comme: [TRADUCTION] «La situation ou l'état de relations où une personne en haït une autre; l'émotion de haine; antipathie active, détestation; hostilité, inimitié, malveillance». Cette définition fait ressortir nettement la vaste gamme d'émotions diverses que peut dénoter le mot «haine». Ceux qui défendent son emploi au paragraphe 319(2) du Code criminel soulignent un extrême de cette gamme — le terme haine, selon eux, désigne la plus puissante des émotions virulentes, qui dépasse les bornes de la décence humaine et qui limite en conséquence l'application du paragraphe 319(2) aux cas extrêmes. Ceux qui s'opposent à son utilisation mettent l'accent sur l'autre extrême de la gamme et insistent sur le fait qu'une «antipathie active» n'est pas une émotion dont la fomentation devrait entraîner la répression criminelle. Ces arguments prouvent d'eux-mêmes que le mot «haine» a une large portée susceptible d'englober une grande diversité d'émotions.

Nous devons manifestement nous demander comment nous définissons le terme «haine», car, comme je l'expliquerai, cela peut avoir un effet paralysant sur toute discussion légitime, dès lors que les Canadiens ne voudront pas avoir maille à partir avec la justice pénale. En effet, c'est ce que voudraient éviter la plupart des Canadiens dans la mesure du possible. Par conséquent, on en arrivera au point où, puisqu'on ne sait pas exactement ce qu'on entend par «haine», on aura tendance à marcher sur des oeufs au point où on éliminera complètement, ou à tout le moins on limitera, toute conversation ordinaire sur toute une gamme de questions.

Une autre expression qui n'est pas claire, c'est «sujet religieux». La plupart des religions, le christianisme en particulier, enseignent que les convictions du croyant influent sur tous les aspects de sa vie. Par conséquent, si une personne exprime des réserves sérieuses motivées par sa foi face au comportement homosexuel, mais en termes médicaux ou sociologiques, la défense de «liberté de religion» est-elle encore possible? La réponse à cette question n'est vraiment pas claire.

Lorsqu'il s'agit de restreindre un droit humain fondamental comme la liberté d'expression, il est impérieux que le Parlement en établisse clairement les limites. Malheureusement, le projet de loi C-250 laisse trop de termes qui s'y trouvent ou qui figurent dans les articles visés du Code criminel sans définition et ambigus.

Dernière question: quelles sont les conséquences fortuites de cette loi? Qui pourrait être lésé et comment? Y a-t-il des façons de limiter ces conséquences négatives?

J'aimerais à nouveau vous citer un résumé des commentaires de la juge McLachlin dans l'affaire *Keegstra*:

Le lien rationnel entre le paragraphe 319(2) et ses objets est cependant ténu, car il n'existe pas de lien fort et évident entre la criminalisation de la propagande haineuse et son élimination. Il se peut en fait que le paragraphe 319(2) aille à



the objectives it is designed to promote by deterring legitimate expression. Law-abiding citizens, who do not wish to run afoul of the law, could decide not to take the chance in a doubtful case. Creativity and the beneficial exchange of ideas could be adversely affected. At the same time, it is unclear that s. 319(2) provides an effective way of curbing hate-mongers. Not only does the criminal process attract extensive media coverage and confer on the accused publicity for his dubious causes, it may even bring him sympathy.

In closing, it is our position that the committee recommend that Parliament should not enact Bill C-250, for three main reasons. There is little or no empirical evidence at this time to suggest the need for Bill C-250. Bill C-250 and the sections of the Criminal Code it amends contain terms that are ambiguous and unclear, thus putting Canadians in the position of not knowing with certainty what restrictions, if any, are being placed on their freedom of expression and religious freedom.

Bill C-250 poses a real risk to the religious freedom and freedom of expression that Canadians enjoy. The defences against prosecution and/or conviction are rather limited. It would be important, given that the House committee only spent a couple of days dealing with this, to hear from Canadians on this issue. It would be incumbent upon this committee to gather as many witnesses as possible to hear from a wide range of Canadians. I believe that you would find that most people are truly concerned with the chill on freedom of expression and freedom of religion that this bill might cause.

**Ms. Janet Epp Buckingham, Director, Law and Public Policy, General Legal Counsel, Evangelical Fellowship of Canada:** Honourable senators, thank you for the opportunity to address this committee. The Evangelical Fellowship of Canada is a national association of Evangelical Christian organizations, including 39 denominations, 100 religious organizations and about 1200 churches. Our affiliated denominations include Baptists, Mennonites, Christian Reform, Pentecostal and Salvation Army.

Among our affiliates are several organizations that distribute Bibles, such as the Gideon's and the Bible League. Distribution of Bibles and Christian literature are an important aspect of Evangelical Christians' religious practices. I am the Director of Law and Public Policy. I am a lawyer by training and will be raising issues of concern in the legal interpretation of Bill C-250.

As a background principle, I need to stress that our organization neither condones nor supports the promotion of hatred or acts of violence toward any person, nor do we condone speech that incites people to violent acts.

l'encontre des objectifs visés en décourageant l'expression légitime. Le citoyen respectueux des lois qui ne veut pas commettre d'infraction pourrait en effet décider de ne pas courir le risque dans un cas douteux. La créativité et l'échange bénéfique d'idées en souffriraient peut-être. En même temps, il n'est pas certain que le paragraphe 319(2) représente un moyen efficace de tenir en bride les fomentateurs de haine. Non seulement le processus criminel suscite un vif intérêt chez les médias et fournit à l'accusé de la publicité pour ses causes douteuses, mais il peut aussi lui attirer de la sympathie.

En terminant, nous demandons au comité de recommander au Parlement de ne pas adopter le projet de loi C-250 pour trois principales raisons. Il existe pour l'instant peu ou pas de preuve empirique permettant d'affirmer que ce projet de loi est nécessaire. Le projet de loi C-250 et les articles du Code criminel qu'il veut modifier sont ambigus et imprécis, de sorte que les Canadiens ne savent pas avec exactitude quelles restrictions, le cas échéant, s'appliquent à leur liberté d'expression et leur liberté de religion.

Le projet de loi C-250 pose un risque réel pour la liberté religieuse et la liberté d'expression des Canadiens. Les défenses pouvant être invoquées pour se protéger des poursuites ou des condamnations sont plutôt restreintes. Compte tenu du fait que le comité de la Chambre n'a consacré que quelques jours à l'examen du projet de loi, il importerait d'entendre le point de vue des Canadiens sur la question. Il incombe à ce comité d'entendre le plus de témoins possible pour se faire une meilleure idée de l'avis de l'ensemble des Canadiens. Je suis sûr que vous constateriez que la plupart des Canadiens s'inquiètent du risque que pose ce projet de loi une liberté d'expression et la liberté de religion.

**Mme Janet Epp Buckingham, directrice, Droit et politique publique, conseillère juridique, Alliance évangélique du Canada:** Honorables sénateurs, je vous remercie de l'occasion qui m'est donnée de prendre la parole devant ce comité. L'Alliance évangélique du Canada est une association nationale regroupant des organismes chrétiens évangéliques, dont 39 confessions religieuses, 100 organismes religieux et environ 1 200 églises. Les confessions religieuses affiliées à l'Alliance comprennent les baptistes, les mennonites, les réformistes chrétiens, les pentecôtistes et l'Armée du Salut.

Parmi les organismes affiliés à l'Alliance, on compte des organismes qui distribuent des Bibles comme Gideons et la Bible League. La distribution de Bibles et de littérature chrétienne constitue un aspect important des pratiques religieuses des chrétiens évangéliques. Je suis directrice de la section du droit et de la politique publique. Je suis avocate de formation et je soulèverai des questions juridiques liées à l'interprétation du projet de loi C-250.

J'aimerais d'abord faire remarquer que notre organisme ne préconise ni ne soutient la haine ou les actes de violence commis à l'endroit de qui que ce soit et nous n'approuvons pas non plus les déclarations qui incitent à la violence.

I wish to make three points today and the first is in relation to sacred texts; the second point concerns the interpretation of religious freedom versus the interpretation of freedom from discrimination on the basis of sexual orientation; and the third point addresses concerns about the interpretation of section 319 of the Criminal Code.

Looking first at sacred texts, I wish to point out — and this seems obvious — that the Bible is a sacred text, as is the Koran and the Torah. Believers accept these texts as the Word of God. It is immutable, meaning that we are not at liberty to change the text. I need to state this clearly because at least one senator has stated that if the Bible has material that is negative to gays and lesbians, we ought to remove it. We cannot remove it. That is why it is called “sacred” — the meaning of the term.

My understanding is that sacred texts fall under the protection of religious freedom in section 2 of the Charter. However, I urge honourable senators not to simply leave it to the courts to protect religious freedom. As legislators, senators have a role to play in protecting religious freedom.

My second point concerns the difference in interpretation of religious freedom and freedom from discrimination on the basis of sexual orientation. In the 2001 decision in the case of *Trinity Western University v. British Columbia College of Teachers*, the Supreme Court of Canada ruled that the freedom to believe is broader than the freedom to act on those beliefs. This creates a distinction between beliefs and practices and gives a broader protection to beliefs. However, in the same decision, Justice L’Heureux-Dubé, albeit in dissent, also referred to other cases that refer to this, clearly states that gays’ and lesbians’ sexual behaviour is protected as part and parcel of the protection for sexual orientation under section 15 of the Charter.

This seems to indicate that sexual orientation has broad protection for both orientation and practice. In addition, if the behaviour and identity are fused, then a moral critique of behaviour is interpreted as a moral critique of the person. This is unlike any of the other protected grounds listed in section 318. While the court in the *Trinity Western University* case clearly stated that there is no hierarchy of rights, the protection for sexual orientation will be broader because of the way it has been interpreted. This gives religious groups no comfort when they are considering the approach the courts might take to interpreting Bill C-250.

This brings me to my last point on the interpretation of section 319 of the Criminal Code. Senators have heard about the *Keegstra* case, which is the only case from the Supreme Court of Canada considering section 319 of the Criminal Code. Chief Justice McLachlin wrote a strong dissent in that case and would have struck down this section. She indicated that the defences

J’aimerais faire valoir trois points aujourd’hui: le premier concerne les textes sacrés; le deuxième point concerne l’interprétation de la liberté de religion par opposition à l’interprétation de la liberté qui consiste à ne pas faire l’objet de discrimination pour le motif de l’orientation sexuelle; et le troisième point concerne l’interprétation de l’article 319 du Code criminel.

Parlons d’abord des textes sacrés. Il va de soi que la Bible est un texte sacré tout comme le sont le Coran et la Torah. Les croyants considèrent ces textes comme la parole de Dieu. Les croyants n’ont pas le droit de modifier les textes sacrés. Je le dis clairement parce qu’au moins un sénateur a affirmé que si la Bible contenait des passages qui condamnaient l’homosexualité, il faudrait les supprimer. Nous ne pouvons pas le faire. Voilà pourquoi ce texte est «sacré».

À mon avis, la protection de la liberté de religion qui est prévue à l’article 2 de la Charte vise les textes sacrés. Je presse cependant les honorables sénateurs de ne pas simplement s’en remettre aux tribunaux pour protéger la liberté de religion. À titre de législateurs, les sénateurs ont un rôle à jouer pour ce qui est de la protection de la liberté de culte.

Le deuxième point que je veux faire valoir touche à la différence entre l’interprétation de la liberté de religion et l’interprétation de la liberté qui consiste à ne pas faire l’objet de discrimination pour le motif de l’orientation sexuelle. Dans la décision rendue en 2001 dans l’affaire *Trinity Western University c. British Columbia College of Teachers*, la Cour suprême du Canada a énoncé que la liberté de croyance est plus large que la liberté de mettre en pratique ces croyances. Cette décision établit une distinction entre les croyances et les pratiques et accorde une protection plus large aux croyances. Dans la même décision, la juge L’Heureux-Dubé, dont l’opinion était cependant minoritaire, a cité d’autres cas où le comportement sexuel des gais et des lesbiennes est clairement protégé par l’article 15 de la Charte qui interdit la discrimination fondée sur l’orientation sexuelle.

Cela semble indiquer que l’orientation sexuelle jouit d’une large protection tant pour ce qui est des principes que la pratique. En outre, le comportement et l’identité de la personne sont confondus de sorte que toute critique morale du comportement est vue comme une critique morale portant sur la personne elle-même, ce qui n’est pas le cas pour les autres motifs de protection énumérés à l’article 318. Bien que le tribunal dans l’affaire *Trinity Western University* ait clairement indiqué qu’il n’existe pas d’hierarchie des droits, la protection accordée pour ce qui est de l’orientation sexuelle semble plus large que les autres types de protection compte tenu de la façon dont ce terme a été interprété. Les groupes confessionnels ne sont donc pas très rassurés quant à la façon dont les tribunaux pourraient interpréter le projet de loi C-250.

Cela m’amène à mon dernier point au sujet de l’interprétation de l’article 319 du Code criminel. Les sénateurs ont entendu parler de l’affaire *Keegstra* qui est la seule affaire dans laquelle la Cour suprême du Canada s’est penchée sur l’article 319 du Code criminel. La juge McLachlin a rédigé une opinion dissidente très ferme et aurait invalidé cet article. Elle a indiqué que les défenses



were not really effective in narrowing the ambit of section 319. One of her main concerns was the lack of a definition of "hatred." This leaves the section too broad and would put a chill on legitimate expression.

The Ontario Court of Appeal ruled specifically on section 319(3) — religious defence — in the 2001 case *R. v. Harding*, in which the defendant was convicted although he claimed that he did not intend to promote hatred. The judge applied a much lower, wilfully blind standard of proof, than the wilful promotion of hatred, which Chief Justice Dickson relied on in finding section 319 constitutional in the *Keegstra* case.

Taken together with Chief Justice Dickson's declaration in *Keegstra* that only rarely will one who intends to promote hatred be acting in good faith or upon honest belief, it is easy to see why religious believers have concerns about the true effectiveness of the religious defence in section 319(3).

I wish to mention briefly in closing that Christians are further concerned by the 2002 *Owens* case decided under the Saskatchewan Human Rights Code. Mr. Justice Barclay of the Saskatchewan Court of Queen's Bench ruled, "In other words, the Biblical passage which suggests that if a man lies with a man they must be put to death exposes homosexuals to hatred." This case was decided under the provisions of a human rights code that prohibited the promotion of hatred rather than under the Criminal Code. A court could issue a similar ruling under this proposed legislation of Bill C-250.

**Dr. Andre Lafrance, Canada Family Action Coalition:** Honourable senators, I am here on behalf of the Canada Family Action Coalition, a national organization concerned with any issue dealing with the well-being of the family.

I am grateful to members of this committee for allowing me to make a presentation on an aspect of Bill C-250 that, to the best of my knowledge, has been overlooked or at least not addressed by your committee. As a physician, I am very much concerned about this aspect of the bill. It was dealt with in an editorial of the *Ottawa Citizen* on September 22, 2003. It would have been difficult for me to express in a clearer or more succinct way my views on this matter. I quote the editorial:

If we read Bill C-250 rightly, those who draw on these texts to express their views on homosexuality will be safe from hate-crime prosecution. But what about those who don't rely on faith or holy books to form their views about homosexuality? Is an atheist going to be treated differently under the law than a Christian or Muslim? Will a devout Christian or Jew be able to denounce homosexuality as a sin, but someone who employs a scientific hypothesis in objecting to homosexuality be charged with promoting hatred? ... Bill C-250 might make it possible to prosecute a

permises ne restreignaient pas de façon efficace la portée de l'article 319. Elle a dit notamment s'inquiéter du fait que l'article ne définissait pas la «haine». L'interprétation de l'article est donc trop large et il risque de porter atteinte à la liberté d'expression légitime.

La Cour d'appel de l'Ontario s'est prononcée spécifiquement sur le paragraphe 319(3) — expression d'une opinion sur un sujet religieux — dans l'affaire de 2001 *R. c. Harding* dans laquelle le défendeur a été reconnu coupable bien qu'il ait soutenu qu'il n'avait pas l'intention de promouvoir la haine. Le juge a délibérément appliqué dans cette affaire une norme de preuve beaucoup moins élevée que la promotion délibérée de la haine comme l'a fait le juge en chef Dickson qui a reconnu la constitutionnalité de l'article 319 dans l'affaire *Keegstra*.

Comme dans l'affaire *Keegstra* le juge en chef Dickson a déclaré qu'il est rare que quelqu'un qui compte promouvoir la haine le fasse de bonne foi ou en se fondant sur des croyances honnêtes, il est facile de voir pourquoi les croyants s'inquiètent de la validité de la défense touchant l'expression d'une opinion sur un sujet religieux qui est prévue au paragraphe 319(3).

J'aimerais mentionner brièvement en terminant que la décision de 2002 rendue dans l'affaire *Owens* en vertu du Code des droits de la personne de la Saskatchewan inquiète aussi les chrétiens. M. le juge Barclay, de la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan, a statué ceci: «Autrement dit, le passage de la Bible qui laisse entendre qu'il faut mettre à mort les hommes qui ont des rapports sexuels entre eux incite à la haine contre les homosexuels». Cette décision a été rendue en vertu des dispositions d'un code des droits de la personne qui interdit la promotion de la haine au lieu d'en vertu du Code criminel. Un tribunal pourrait rendre une décision semblable en vertu du projet de loi C-250.

**Le docteur André Lafrance, coonseiller spécial, Coalition de l'action pour la famille au Canada:** Honorables sénateurs, je comparais aujourd'hui au nom de la Coalition de l'action pour la famille au Canada, un organisme national qui s'intéresse aux questions touchant le bien-être de la famille.

Je suis reconnaissant aux membres du comité de me permettre de leur exposer mon opinion sur un aspect du projet de loi C-250 qui, à ma connaissance, n'a pas été examiné par le comité. À titre de médecin, je m'inquiète beaucoup de cet aspect du projet de loi. Il en a été question dans un éditorial paru dans le *Ottawa Citizen* du 22 septembre 2003. Il me serait difficile d'exprimer de façon plus claire ou plus succincte mes vues sur cette question. Je me permets donc de vous citer un passage de l'éditorial:

Si nous comprenons bien le projet de loi C-250, on ne pourra pas reprocher à ceux qui se fondent sur ces textes pour exprimer leurs vues sur l'homosexualité qu'ils incitent à la haine. Qu'en est-il cependant de ceux qui ne se fondent pas sur leur foi ou sur des textes sacrés pour prendre position sur la question? En vertu de la loi, un athée sera-t-il traité autrement qu'un chrétien ou un musulman? Un chrétien ou un juif dévot pourra-t-il dénoncer l'homosexualité comme un péché alors qu'une personne se fondant sur des données scientifiques pour rejeter

scientist for promoting hatred of gays in an article in a scientific journal, while a clergyman who denounces homosexuality from the pulpit will be safe from the courts...

Bill C-250 could end up protecting freedom of religious expression while putting a chill on the freedom of non-religious speech. Senators should send this bill back to the Commons for reconsideration.

That was sound advice.

My first comment is that there is already a chill being felt by those who dare express views on homosexual behaviours that are based on non-religious considerations. In this regard, I would like to recall what happened to Dr. Grant Hill when, in 1996, during the debate on what was then Bill C-33, he simply stated that the homosexual lifestyle was unhealthy. That is all he said. All hell broke loose. Mr. Svend Robinson demanded a public retraction. Following a complaint by three physicians from Toronto, Dr. Hill had to appear before the College of Physicians and Surgeons of Alberta.

While the media widely reported that he had been asked to appear before the college, not a single media outlet to my knowledge reported the verdict of the college a few months later — namely, that Dr. Hill's comment was "factually correct."

Indeed, he was correct. Actually, Dr. Hill put it mildly because homosexual disease is very — and I want to insist on the word very — unhealthy. In fact, male homosexual behaviour is a major risk factor for a fatal and incurable disease that has already killed thousands of Canadians. The latest statistics that I came across are from December 2001. At that time, Health Canada reported a cumulative total of 18,026 AIDS cases. Of the 16,047 adult male AIDS cases, 77.9 per cent were attributed to men who have sex with men — that is their language for homosexual men. An additional 5 per cent was attributed to a group of men who were both men who have sex with men and intravenous drug users.

This incurable disease means that for its present day victims — most of whom are now spared the quick death that was the rule in the early years of the AIDS epidemic — must live a life that a recent newspaper article referred to as "a living hell." It is also a disease that imposes a huge financial burden on Canada's health care system.

I recently came across an article in the *Canadian Medical Association Journal* entitled, "The changing direct costs of medical care for patients with HIV/AIDS, 1995-2001." The cost per month was \$1,036 in 1997. It has remained practically

l'homosexualité pourra-t-elle être accusée d'inciter à la haine? [...] Le projet de loi C-250 fera peut-être en sorte qu'il sera possible d'accuser d'incitation à la haine un scientifique qui ferait paraître dans un journal scientifique un article portant sur l'homosexualité, alors qu'un ministre du culte pourra dénoncer l'homosexualité dans ses sermons sans risquer de s'attirer les foudres des tribunaux [...]

Le projet de loi C-250 pourrait avoir pour effet de protéger la liberté d'expression religieuse en portant atteinte à la liberté d'expression non religieuse. Le Sénat devrait renvoyer ce projet de loi aux Communes pour réexamen.

C'était un bon conseil.

J'aimerais d'abord faire remarquer que ceux qui expriment leurs vues sur l'homosexualité et qui ne se fondent pas sur des considérations religieuses ressentent déjà les effets du projet de loi C-250. À cet égard, j'aimerais vous rappeler ce qui est arrivé au Dr Grant Hill durant le débat qui a eu lieu en 1996 sur le projet de loi C-33. Il a simplement dit que le mode de vie homosexuel n'était pas sain. C'est tout ce qu'il a dit. Ses propos ont cependant déclenché un véritable tollé. M. Svend Robinson a demandé qu'il retire ses propos. À la suite d'une plainte présentée par trois médecins de Toronto, le Dr Hill a dû comparaître devant le College of Physicians and Surgeons of Alberta.

Bien que les médias aient fait grand cas du fait qu'on lui ait demandé de comparaître devant le collège, je pense que pas un seul d'entre eux n'a fait connaître le verdict qu'a rendu le collège quelques mois plus tard, à savoir que les propos tenus par le Dr Hill étaient «fondés sur les faits».

C'est en effet le cas. En réalité, le Dr Hill s'était exprimé de façon très modérée parce que la maladie homosexuelle est très — et j'insiste sur le mot très — malsaine. En fait, le comportement homosexuel chez les hommes est un facteur de risque important dans le cas d'une maladie fatale et incurable qui a déjà tué des milliers de Canadiens. Les dernières statistiques que j'ai vues datent de décembre 2001. À ce moment, Santé Canada établissait à 18 026 le nombre de cas de sida. Des 16 047 cas de sida diagnostiqués chez des hommes adultes, il s'agissait, dans 77,9 p. 100 des cas, d'hommes ayant des relations sexuelles avec d'autres hommes — c'est la façon dont le ministère parle des hommes homosexuels. Un autre 5 p. 100 des cas visaient un groupe d'hommes qui avaient aussi des relations sexuelles avec des hommes et consommaient aussi des drogues de façon intraveineuse.

Tous ceux qui sont maintenant atteints de cette maladie incurable — dont la plupart ne meurent pas maintenant de la mort rapide qui était la norme au début de l'épidémie du sida — vivent une vie qu'un article récent paru dans un journal qualifiait de «véritable enfer». Il s'agit aussi d'une maladie qui constitue un fardeau financier énorme pour le système de soins de santé du Canada.

J'ai lu récemment un article paru dans le *Journal de l'Association médicale canadienne* qui était intitulé «The changing direct costs of medical care for patients with HIV/AIDS, 1995-2001». Les coûts médicaux mensuels s'élevaient



unchanged since then. There are at least 50,000 people living with HIV/AIDS at the present time. Make the calculation. At the end of the year, it is an impressive amount.

Some of the other serious medical problems associated with the male homosexual behaviour include an increased incidence of sexually transmitted disease of all sorts and of the two most prevalent types of hepatitis, “B” and “C”. At this point I might mention that I am a dermatologist. I am a specialist in skin disease, but people do not know that dermatologists also see many sexually transmitted diseases. There is a good reason for that. Many sexually transmitted diseases have their main manifestation, and often the earliest manifestation, in the skin. As it is easy for people to see their skin, they come to us. Apart from general practitioners, dermatologists are probably the ones who see the most cases of sexually transmitted diseases.

**Senator Lynch-Staunton:** What does that have to do with the bill?

**Dr. Lafrance:** So I happen to know what I am talking about when I talk about sexually transmitted diseases. I do not deal with disease as an abstraction.

**Senator Lynch-Staunton:** Deal with the bill.

**Dr. Lafrance:** I deal with diseases as they affect people.

**Senator Cools:** You are making them uncomfortable.

**Dr. Lafrance:** I can see that.

I will be quite happy to answer this gentleman’s arguments at any time during the question period.

Actually, if you want more, I will say that in 1997, I wrote a study which showed that the risk for a homosexual male to become infected with the HIV virus — take my word — was 1,000 times — not 1,000 per cent but 1,000 times, which is 100,000 per cent — higher than for a heterosexual person. You can laugh.

**Senator Lynch-Staunton:** I am not.

**Dr. Lafrance:** These are not anecdotes; they are facts. I challenge anyone here in this room — including any member of the media — to find an infectious disease specialist, a public health official to discuss with me my study publicly on television.

**The Chairman:** Dr. Lafrance, the time for your presentation is up, unless you need —

**Dr. Lafrance:** I would have liked to talk about the bill.

**Senator Lynch-Staunton:** Me, too.

**The Chairman:** I am sure, Dr. Lafrance, there will be questions. Did you want to take a minute to wind up?

à 1 036 \$ en 1997. Ils sont pratiquement demeurés les mêmes depuis lors. Il y a au moins 50 000 personnes qui sont actuellement atteintes du VIH/sida. Faites le calcul. Il s’agit d’une dépense annuelle impressionnante.

Parmi les autres problèmes médicaux graves associés au comportement homosexuel chez les hommes, mentionnons une augmentation de l’incidence des maladies transmises sexuellement et des deux types d’hépatites les plus fréquentes, l’hépatite B et l’hépatite C. J’aimerais mentionner le fait que je suis dermatologue. Je suis un spécialiste de maladies de la peau, mais les gens ne se rendent pas compte que les dermatologues voient aussi de nombreuses maladies transmises sexuellement. Il y a une bonne raison à cela. Le principal symptôme des maladies transmises sexuellement et celui qui se manifeste le plus rapidement est une infection de la peau. Comme les gens voient leur peau, ils s’adressent à nous. À l’exception des omnipraticiens, les dermatologues sont sans doute ceux qui voient le plus de cas de maladies transmises sexuellement.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Qu’est-ce que tout cela a à voir avec le projet de loi?

**Le Dr Lafrance:** Je voulais simplement vous indiquer que je ne parle pas à travers mon chapeau lorsque je parle de maladies transmises sexuellement. J’ai une expérience concrète de ces maladies.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Traitez du projet de loi.

**Le Dr Lafrance:** Je traite les maladies et j’en constate les conséquences sur les gens.

**Le sénateur Cools:** Vous les mettez mal à l’aise.

**Le Dr Lafrance:** Je m’en rends compte.

Je répondrai volontiers à la question du sénateur au moment de la période des questions.

Permettez-moi aussi de faire remarquer qu’en 1997, j’ai rédigé un article montrant que le risque pour un homme homosexuel de contracter le virus du VIH — et vous pouvez me croire — était 1 000 fois — non pas 1 000 p. 100, mais 1 000 fois, ce qui représente 100 000 p. 100 — plus élevé que pour un homme hétérosexuel. Vous pouvez rire.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je ne ris pas.

**Le Dr Lafrance:** Il ne s’agit pas d’anecdotes, mais de faits. Je mets au défi qui que ce soit dans cette salle, y compris des membres des médias, de trouver un spécialiste des maladies infectieuses ou un fonctionnaire de la santé publique qui veuille débattre à la télévision avec moi de cette étude.

**Le président:** Docteur Lafrance, votre temps est écoulé, à moins que vous n’ayez besoin...

**Le Dr Lafrance:** J’aurais aimé traiter du projet de loi.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** J’aurais aimé que vous le fassiez aussi.

**Le président:** Je suis sûr, docteur Lafrance, qu’on vous posera des questions à ce sujet. Voulez-vous prendre une minute pour conclure?

**Dr. Lafrance:** I would like to wind up.

**The Chairman:** I will give you one minute to wind up your presentation and then we will move to questions.

**Dr. Lafrance:** All I want to say is that it will be a sad day if a law is passed which will make physicians who have a responsibility for the well-being of the public hesitant or reluctant to tell the facts as they are.

That is all I want to say.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Lafrance.

**Senator Beaudoin:** My question concerns the *Vriend* case that was decided by the Supreme Court of Canada. The court came to the conclusion that the words "sexual orientation" should be considered as being written into the law. My question is addressed to Ms. Landolt. Do you agree or disagree with that decision of the court? As you know, a judgment of the Supreme Court on the interpretation of a word in a statute is the Constitution itself after the ruling of the court.

One or two of you referred to the opinions of Chief Justice Dickson and of Chief Justice McLachlin. They disagree, of course. I believe, Ms. Buckingham, that is what you said. To me it is obvious that they do not agree. In a way, those decisions are not unanimous. However, the fact is that, legally, when the judgment is rendered, the majority decision becomes the law of the land.

Do you agree with this; or are you criticizing directly or indirectly what the Supreme Court has said thus far on this matter? Freedom of expression has always been very generously defined by the court. It is one of the bases of our democracy.

**Ms. Landolt:** With regard to the *Vriend* decision, I would suggest that it was a very poor decision but not for the reason you would think. It is because the Supreme Court was reading in words that were not there. In this procedure where the courts read in and read out legislation they are determining public policy. I object to that.

**Senator Beaudoin:** You do not accept the ruling of the majority of the court?

**Ms. Landolt:** No, not when they read in and read out. They rewrote the Alberta legislation. That is improper. The court should not do that. Their role is not to make policy.

Second, the words "sexual orientation" have not been defined in Canada. They are in the human rights legislation federally and provincially. The difficulty is that time has moved on. We now have the American psychiatric association including it as pedophilia. We have all sorts of examples that are happening. As you know, if the court can decide a definition of marriage, which has been around since time immemorial, and change it we are only one case away from deciding what sexual orientation will be.

**Le Dr Lafrance:** Oui, j'aimerais faire ma conclusion.

**Le président:** Je vous accorde une minute pour conclure. Nous passerons ensuite à la période des questions.

**Le Dr Lafrance:** Tout ce que je veux dire, c'est qu'il n'y aura pas lieu de se réjouir si l'on adopte un projet de loi qui aura pour effet de dissuader les médecins qui sont responsables du bien-être du public de dire les faits tels qu'ils sont.

Voilà tout ce que je voulais dire.

**Le président:** Je vous remercie, docteur Lafrance.

**Le sénateur Beaudoin:** Ma question porte sur la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Vriend*. La cour a conclu qu'il fallait considérer que l'expression «orientation sexuelle» se trouvait dans la loi. Ma question s'adresse à Mme Landolt. Êtes-vous d'accord ou non avec cette décision de la cour? Comme vous le savez, une fois qu'un mot dans un statut a été interprété dans un jugement de la Cour suprême, c'est l'interprétation qu'on nous donne par la suite.

Un ou deux d'entre vous ont mentionné les opinions du juge en chef Dickson et de la juge en chef McLachlin. Ces opinions sont contraires, évidemment. Je crois que c'est vous, madame Buckingham, qui avez fait allusion à ces opinions. Il est évident pour moi que ces juges ne sont pas d'accord. On peut dire que ces décisions ne sont pas unanimes. Il n'en demeure pas moins qu'une fois qu'un jugement est rendu, c'est la décision majoritaire qui a force de loi.

Êtes-vous d'accord avec le point de vue exprimé par la Cour suprême du Canada ou critiquez-vous directement ou indirectement son opinion sur cette question? La cour a toujours donné une interprétation très large à la liberté d'expression. C'est l'un des fondements de notre démocratie.

**Mme Landolt:** À propos de la décision *Vriend*, je crois qu'elle était très mauvaise mais pas pour les raisons que vous pourriez croire. Je crois que la Cour suprême a inclus dans la loi des mots qui n'y figuraient pas. C'est de cette façon que les tribunaux établissent la politique publique. Je m'oppose à cette pratique.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous n'acceptez pas la décision majoritaire de la cour?

**Mme Landolt:** Non, pas ce genre de décision. Le tribunal a réécrit la loi en Alberta. C'est inacceptable. Un tribunal ne devrait pas agir de cette façon. Le rôle des tribunaux n'est pas d'élaborer des politiques publiques.

Qui plus est, l'expression «orientation sexuelle» n'a pas été définie au Canada. L'expression figure dans les lois qui protègent les droits de la personne à l'échelle fédérale et provinciale. La difficulté, c'est que les temps ont changé. L'American Psychiatric Association considère maintenant la pédophilie comme un aspect de l'orientation sexuelle. Nous pourrions donner toutes sortes d'autres exemples. Comme vous le savez, si un tribunal peut changer la définition du mariage qui est la même depuis toujours, un tribunal pourrait aussi interpréter ce qu'on entend par orientation sexuelle.



It seems that members of the legislature, such as yourselves, should be defining what should be in legislation and not the courts. It is a poor situation when you have — I hate to use the expression — nine unaccountable, appointed individuals making public policy. The trouble is that they do not have the input from the public that the legislatures have. They make decisions based on the limited facts before them. It seems that legislatures have a much broader mandate. That is why I find it very offensive.

**Senator Beaudoin:** I have one correction, if I may use that expression. I agree with you that the legislative branch of the state should define. The fact is that sometimes we do not have the courage to do that. I have said that again and again. We criticize the court afterward, but we do not have the courage to define things that must be defined in the statute itself.

The fact is that the court did it in the *Vriend* case. I would like to hear Ms. Buckingham on this.

**Ms. Buckingham:** It is helpful to raise the question: Why is it that we all keep talking about the *Keegstra* decision and the two different judgments? We raise it because the dissent was written by the current Chief Justice. Therefore, the question is whether, if this type of case came before the court at this time, would this section be struck down?

The Supreme Court has raised some very significant concerns about the restrictions on freedom of expression that this section exposes. Is this a time to be expanding the ambit of the section, or should legislators rather be looking at whether this section is needed at all?

In *Vriend*, the court said if you protect one group in legislation, you need to protect the whole range of groups in society. That would require a further expansion beyond Bill C-250. Currently, section 318 has a limited list of groups that are protected. It does not have the full range of groups. Some people have suggested to get rid of the list and protect all groups in society from hate propaganda. There may be some merit in looking at those kinds of things. Right now, you are looking at adding one group but not the other groups in the list. From what you are saying about *Vriend*, the Supreme Court of Canada is saying that if you protect one group, you have to protect the full range of groups. That is not what is happening here.

**The Chairman:** Before going to the next question, Ms. Landolt, I just wanted to follow up on a point Senator Beaudoin was making.

Are you expressing a concern that prohibition against sexual discrimination will affect crimes such as pedophilia, which is set out in the Criminal Code?

**Ms. Landolt:** Bill C-250 puts into the hate propaganda section of the Criminal Code, sections 318 and 319, the term “sexual orientation,” but there is no definition of the term. We do not know what it means. With what has been going on in social sciences and psychiatric fields, they are broadening the term. They are saying, for example, in *Haig and Birch*, in the Ontario Court

Il me semble qu’il appartient aux législateurs comme vous-mêmes et non pas aux tribunaux de décider du contenu des lois. Ce n’est pas une bonne chose — et je n’aime pas utiliser cette expression — que neuf personnes qui n’ont de comptes à rendre à qui que ce soit élaborent les politiques publiques. Ces personnes ne tiennent pas compte de l’opinion du public comme le font les parlements. Elles prennent des décisions en se reportant aux faits qui leur sont soumis. À mon avis, les parlements ont un mandat beaucoup plus vaste. Voilà ce que je trouve regrettable.

**Le sénateur Beaudoin:** J’aimerais faire une correction, si je peux m’exprimer ainsi. Je conviens avec vous que c’est l’organe législatif de l’État qui devrait définir la portée de ces libertés. Le fait est que nous n’avons pas toujours le courage voulu pour le faire. Je l’ai dit à plusieurs reprises. Nous prenons à partie par la suite les tribunaux, mais nous n’avons pas le courage de définir clairement ce qui doit être défini dans la loi dès le départ.

Le tribunal l’a cependant fait dans l’affaire *Vriend*. J’aimerais savoir ce qu’en pense Mme Buckingham.

**Mme Buckingham:** Il est bon de se poser la question suivante: pourquoi continuons-nous tous à parler de la décision *Keegstra* et des deux jugements différents? Si nous le faisons, c’est que c’est l’actuel juge en chef de la Cour suprême qui est l’auteur de l’opinion dissidente. La question qui se pose donc est: cet article aurait-il été invalidé par la cour actuelle?

La Cour suprême du Canada a soulevé des questions très importantes au sujet des restrictions qu’impose cet article à la liberté d’expression. Le moment est-il opportun pour élargir la portée de cet article, ou les législateurs devraient-ils plutôt se demander s’il est vraiment nécessaire?

Dans la décision *Vriend*, la cour a dit que si l’on protège un groupe dans une loi, il faut protéger l’ensemble des groupes dans notre société. Il faudrait pour cela élargir encore davantage la portée du projet de loi C-250. À l’heure actuelle, l’article 318 protège un ensemble limité de groupes. Il ne protège pas l’ensemble des groupes de notre société. Certains ont proposé de se débarrasser de cette liste et de protéger tous les groupes de la société de la propagande haineuse. Ce n’est peut-être pas une mauvaise idée. Il est maintenant question d’ajouter à cette liste un groupe, mais pas tous les autres groupes. D’après ce que vous dites au sujet de l’affaire *Vriend*, la Cour suprême du Canada est d’avis que si l’on protège un groupe, il faut protéger l’ensemble des groupes. Ce n’est pas ce qu’on propose de faire.

**Le président:** Avant de permettre à quelqu’un d’autre de poser une question, madame Landolt, je voulais revenir à ce qu’a dit le sénateur Beaudoin.

Craignez-vous que le fait d’interdire la discrimination fondée sur l’orientation sexuelle ait une incidence sur les crimes comme la pédophilie qui sont prévus dans le Code criminel?

**Mme Landolt:** Le projet de loi C-250 ajoute le terme «orientation sexuelle» dans les articles 318 et 319 du Code criminel qui portent sur la propagande haineuse, mais il ne définit pas ce terme. Nous ne savons pas quel en est le sens. On accorde maintenant un sens plus large à ce terme pour tenir compte du fruit des recherches dans le domaine des sciences

of Appeal, Mr. Justice Krever said that “sexual orientation” means sexual preference. Well, some people prefer children. Some prefer same-sex. That is so broad and sweeping.

**The Chairman:** Do you agree that, irrespective of how any member or group in society defines something such as sexual orientation, that opinion does not impact on the fact that a particular activity is a criminal offence? The Criminal Code defines that. Pedophilia is set out clearly in the Criminal Code.

**Ms. Landolt:** That is my whole problem, Mr. Chairman. What today is a criminal offence will not be tomorrow. Again, I use the example of marriage. What marriage is today and what it has been since time immemorial is something quite different according to two courts in Ontario and B.C. There is no way we can know. Something must be done.

The legislature should be doing this and not leaving things wide open to the courts. Sexual orientation may mean being a cross-dresser or being bisexual. Is that included, too? If that were my sexual preference, would I therefore be protected? It is so wide and sweeping. The whole situation changes from day to day. What sexual orientation meant to us yesterday — which was homosexual or lesbian — will not mean the same tomorrow. Even if pedophilia, or whatever, is a criminal offence today, it will not be tomorrow necessarily. The courts can do anything.

They used to say when I was going to law school that the courts could do everything except change a man into a woman or a woman into a man. Now I am beginning to wonder if they are not going to go that way, too — transgendered or something.

**Senator Cools:** Welcome, witnesses. Do not think you are special. I always begin my queries by saying welcome to the witnesses. I am always impressed by the work and the effort that volunteers put in to appear before these committees. Thank you for that.

I would also thank the doctor. As a medical man, you see a lot. I thought it would be useful if this committee could have the benefit of science. My mind is open enough to hear just about anything. Obviously the witnesses have read the testimony thus far. The testimony is clear, both from Mr. Robinson and the other witnesses to date that this bill is largely unnecessary.

Mr. Robinson said, in his words, “This bill is largely symbolic. I would be the first person to concede that.” Mr. Jones also said that, as did another witness whose name I have forgotten. I asked them directly and they said that the current provisions of the Criminal Code are adequate for all the police work that is needed, for prosecutions of any would-be crimes. Mr. Jones went on to

sociales et de la psychiatrie. Dans l'affaire *Haig et Birch*, le juge Krever, de la Cour d'appel de l'Ontario, a affirmé que le terme «orientation sexuelle» s'entendait de la préférence sexuelle. Certains préfèrent les enfants. Certains préfèrent des personnes du même sexe. Il s'agit d'une expression trop générale.

**Le président:** Ne convenez-vous cependant pas que peu importe la façon dont un groupe ou une personne définit le terme «orientation sexuelle», cela ne change en rien le fait que certaines activités sont des crimes? Le Code criminel définit ces crimes. La pédophilie est considérée un crime en vertu du Code criminel.

**Mme Landolt:** C'est exactement ce qui m'inquiète, monsieur le président. Ce qui est considéré comme un crime aujourd'hui ne le sera pas demain. Je prends encore une fois l'exemple du mariage. D'après deux tribunaux en Ontario et un tribunal en Colombie-Britannique, la façon dont on conçoit le mariage aujourd'hui et la façon dont il a été conçu depuis toujours sont deux choses bien différentes. Nous ne sommes sûrs de rien. Quelque chose doit être fait.

C'est le Parlement qui doit se prononcer et cesser de s'en remettre aux tribunaux. Le terme «orientation sexuelle» peut être utilisé pour désigner les travestis ou les bisexuels. Est-ce que cette orientation-là est aussi comprise dans la définition? Si c'était ma préférence sexuelle, est-ce que je serais également protégée? La définition est trop large. Toute la situation change d'un jour à l'autre. Ce que l'orientation sexuelle signifie pour nous aujourd'hui — soit être gai ou lesbienne — ne signifiera pas la même chose demain. La pédophilie qui est un crime aujourd'hui ne le sera peut-être pas nécessairement demain. Les tribunaux peuvent faire n'importe quoi.

Lorsque j'étudiais le droit, on disait que les tribunaux pouvaient tout faire, sauf changer un homme en femme ou une femme en homme. Maintenant, je me demande s'ils ne sont pas devenus capables de faire cela aussi, des transgenres ou quelque chose du genre.

**Le sénateur Cools:** Soyez les bienvenus parmi nous, mesdames et messieurs les témoins. Ne vous imaginez pas que je vous traite différemment des autres, je souhaite toujours la bienvenue aux témoins. Je suis toujours impressionnée par la somme de travail et d'efforts que les témoins doivent fournir pour comparaître devant les comités. Je vous en remercie.

Je tiens aussi à remercier le médecin parmi vous. En tant que professionnel de la santé, vous voyez beaucoup de choses. J'ai donc pensé qu'il serait utile de faire profiter le comité des lumières de la science. J'ai assez d'ouverture d'esprit pour entendre à peu près tout. Les témoins ont lu des textes clairs. Ils disent carrément, tant M. Robinson que les autres, que le projet de loi est en grande partie superflu.

Pour citer M. Robinson, «Ce projet de loi est en grande partie symbolique. Je suis le premier à le reconnaître». M. Jones a affirmé la même chose, ainsi qu'un autre témoin dont le nom m'échappe. À mes questions, les témoins ont répondu que les dispositions actuelles du Code criminel permettent déjà à la police de faire tout son travail, de poursuivre les auteurs présumés de



say that the bill is really required because of social recognition for homosexual people.

I am not a lawyer and I do suffer discrimination from many lawyers, but I have read a lot on the development of the Criminal Code in 1892 and on its primary draftsman, Mr. Stephen. Anyone who has read that glorious and massive literature understands very quickly that one is supposed to make a criminal law very slowly and only with profound and good reason. Social recognition is not one of them.

Would Dr. Lafrance tell us about the medical consequences to individuals who involve themselves in activities such as "rimming," if you know the word, sado-masochism and so on?

**Senator Lynch-Staunton:** Out of order.

**Senator Cools:** No, no, this is relevant. I am sorry, Mr. Chairman, this is very relevant. The fact of the matter is, honourable senators, that we discourage children from smoking cigarettes because tobacco is harmful. I would submit that we are talking about some sexual activities that are dangerous and life-threatening. The committee should have the moral courage to hear something of it. I have lost a lot of beloved friends to a variety of these conditions. I have made it my business to instruct myself. That is the first question. You can think about that.

Ms. Landolt, your concern that the term "sexual orientation" is so wide as to involve a wide range of sexual behaviours is well founded. I would like to put on the record here for this committee a document called the *Journal of Homosexuality*, particularly, volume 20 in 1990. The subject of the entire volume is pedophilia and male intergenerational intimacy, historical, social, psychological and legal perspectives. If you were to open up this text, the foreword is the debate on pedophilia, and the second article is "Man-Boy Relationships: Different Concepts for a Diversity of Phenomena." It continues with "Pederasty Among Primitives and Institutionalized Initiation."

**The Chairman:** Senator Cools, I will ask you to get to the question because we have Dr. Lafrance waiting to answer as well as Ms. Landolt, and there is a list of senators who wish to intervene.

**Senator Cools:** I would like the witnesses, if they have read the recent article by the Kinsey thinkers, Dr. Moser and Dr. Kleinpatz, in respect of a speech to other doctors about depathologizing the paraphilias. It is a big debate now. Maybe you have not read it. Maybe you are not abreast of the literature.

crimes. M. Jones a continué en affirmant que si le projet de loi est jugé nécessaire, c'est par souci de donner une reconnaissance sociale aux homosexuels.

Je ne suis pas avocate, et j'ai subi des gestes discriminatoires de la part de bon nombre d'entre eux, mais j'ai fait beaucoup de lectures au sujet de l'élaboration du Code criminel en 1892 et de son principal rédacteur, M. Stephen. Quiconque a lu cet ouvrage considérable et magnifique comprendra aisément qu'on doit concevoir des lois pénales sans hâte et seulement pour des raisons solides et profondes. La reconnaissance sociale n'en fait pas partie.

Est-ce que le Dr Lafrance peut nous parler des conséquences médicales que peuvent entraîner des pratiques sexuelles telles que le «rimming», si vous connaissez le terme, le sadomasochisme et le reste?

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Irrecevable.

**Le sénateur Cools:** Non, non, c'est pertinent. Je m'excuse, monsieur le président, mais c'est très pertinent. Honorables sénateurs, nous dissuadons bien les enfants de se mettre à fumer la cigarette parce que nous savons que le tabagisme est nocif. À mon avis, il est question ici de pratiques sexuelles qui sont dangereuses et constituent un danger de mort. Le comité devrait avoir le courage moral d'écouter les témoignages là-dessus. J'ai moi-même perdu beaucoup d'amis très chers qui étaient atteints de l'une de ces nombreuses infections. Je me suis fait un devoir de me renseigner. Voilà pour la première question. Vous pouvez y réfléchir.

Madame Landolt, vous avez raison de juger que l'expression «orientation sexuelle» est tellement générale qu'elle englobe une vaste gamme de comportements sexuels. À ce sujet, j'aimerais ici faire inscrire au procès-verbal le titre d'un document, le *Journal of Homosexuality*, particulièrement le volume 20 de 1990. Tout le volume porte sur la pédophilie et les rapports intimes entre hommes de générations différentes, abordés sous les angles historique, social, psychologique et juridique. Si vous l'ouvrez, vous y verrez en avant-propos un texte discutant de la pédophilie, et le second article s'intitule: «Les rapports hommes-garçons: des idées différentes pour une diversité de phénomènes». L'ouvrage se poursuit avec «la pédérastie chez les primitifs et l'initiation institutionnalisée».

**Le président:** Madame le sénateur Cools, auriez-vous l'obligeance de poser votre question, car le Dr Lafrance et Mme Landolt attendent de pouvoir répondre, et il y a aussi un grand nombre de sénateurs qui aimeraient intervenir.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais demander aux témoins s'ils ont lu le récent article de chercheurs de l'Institut Kinsey, MM. Moser et Kleinpatz, par rapport à ce qu'on pourrait dire aux autres médecins au sujet d'une normalisation des paraphilies. Le sujet fait l'objet d'un grand débat en ce moment. Vous ne l'avez peut-être pas lu, ou vous n'êtes peut-être pas au courant de ce genre de texte.

The interesting things in this debate, both on this and on marriage, is that we talk about human sexuality without ever touching sexuality because it is glossed over.

**Dr. Lafrance:** I am not an expert on the consequences of sexual deviancies in general. I cannot tell you much. All I know about sado-masochism is what I read in *Time* magazine a few weeks ago. It is not a subject that particularly interests me. I am interested in the medical consequences of homosexual behaviour and that has been the focus of my studies. All I can tell you is that I had made allusion to some of the consequences — and I was interrupted at one point. I would like to continue because the list is long.

I mentioned the risk of sexually transmitted disease, and the two most prevalent types of hepatitis, B and C, which are extremely serious diseases. More alarming is the resurgence of two old medical scourges — syphilis and tuberculosis — which have disappeared from North America, but they are prevalent in some other parts of the world. I saw my last case of syphilis in the late 1970s. I did not see any more cases until two years ago, when I saw two cases up at the so-called secondary stages, which is where the skin manifestations — which are characteristic — are most recognizable by dermatologists of my generation can recognize. I am not sure of younger dermatologists because they have not seen cases of syphilis. I spotted two of the about 18 cases that have been reported in the Ottawa-Carleton region, and, guess what, both cases were in homosexual men.

The resurgence of these two diseases, which are two killers — take my word — have been mainly among the homosexual population in large metropolitan and urban centres in North America such as Philadelphia, Chicago, Los Angeles — places where homosexual men congregate. It is no coincidence.

Another detail even more alarming: I read in *Time* magazine recently that homosexual men have become big users of Viagra. I do not need to explain to you what Viagra does. Apparently, it permits homosexual men — who are notoriously promiscuous to start with — to have even more encounters in a given unit of time, with the result — guess what — a high incidence of tuberculosis and syphilis among homosexual men.

You also know, I hope, that homosexual men are the only group who are not allowed to give blood, but there is one group, and only one group, which is not allowed to give blood. They are refused by the Canadian Blood Services, which is the successor to the Red Cross, to give blood, and it is men who have sex with men — and why? Because allowing them to give blood would carry an extremely high risk of the transmission of a disease, which can kill people.

This decision of the Canadian Blood Services has been challenged by homosexual groups in two provinces. The challenge has not been to the court; it has been to the Human Rights Commission. In two provinces, in Quebec and in B.C., and

Ce qu'il y a de particulier dans ce débat, à la fois par rapport à ceci et par rapport au mariage, c'est que tout en abordant la sexualité humaine, on n'en parle vraiment jamais parce qu'on en fait abstraction.

**Le Dr Lafrance:** Je ne suis pas spécialiste des séquelles de la déviance sexuelle en général. Je ne peux pas vous en dire beaucoup là-dessus. Tout ce que je connais du sadomasochisme, c'est ce que j'en ai lu dans la revue *Time* il y a quelques semaines. Le sujet ne m'intéresse pas particulièrement. Ce qui m'intéresse toutefois, ce sont les conséquences médicales du comportement homosexuel, et c'est d'ailleurs ce que j'ai étudié. Tout ce que je peux vous dire, c'est que j'ai fait allusion à certaines de ces séquelles — et qu'on m'a interrompu. J'aimerais continuer parce que la liste en est longue.

J'ai mentionné le risque de contracter des maladies sexuellement transmissibles et les deux formes les plus répandues d'hépatite, B et C, qui sont de très graves maladies. Cela dit, il est encore plus alarmant d'observer le retour de deux vieux fléaux — la syphilis et la tuberculose — des maladies qui ont disparu d'Amérique du Nord, mais qui sont répandues dans certaines régions du monde. Il y a deux ans, j'ai vu mes premiers cas de syphilis depuis la fin des années 70, et ils étaient rendus à la période secondaire, où les éruptions cutanées caractéristiques sont reconnaissables pour les dermatologues de ma génération. Je suis moins sûr que mes collègues plus jeunes les reconnaîtraient cependant, parce qu'ils n'ont pas vu de cas de syphilis. J'ai donc diagnostiqué deux des quelque 18 cas rapportés dans la région Ottawa-Carleton, et devinez, les deux fois, il s'agissait d'hommes homosexuels.

Le retour de ces deux maladies mortelles — car elles le sont, je vous prie de me croire — a été observé surtout chez les homosexuels des grandes métropoles et grands centres urbains d'Amérique du Nord comme Philadelphie, Chicago et Los Angeles — lieux où se rassemblent les homosexuels. Ça n'est pas une coïncidence.

Autre détail encore plus alarmant: dans la revue *Time*, je lisais récemment que les hommes homosexuels sont grands consommateurs de Viagra. Inutile de vous expliquer ce que fait le Viagra. Apparemment, sa consommation permet aux hommes homosexuels — dont la promiscuité sexuelle est notoire — d'avoir encore plus de rapports dans une période donnée, avec le résultat — devinez — qu'il y a une incidence élevée de tuberculose et de syphilis dans ce groupe.

J'espère que vous savez aussi que les hommes homosexuels sont le seul groupe à n'avoir pas le droit de donner du sang. Cela leur est interdit par la Société canadienne du sang, le successeur de la Croix-Rouge. Pourquoi est-ce qu'on exclut des hommes qui ont des rapports sexuels avec d'autres hommes du don de sang? Parce que leur permettre de donner du sang représenterait un risque très élevé de transmission d'une maladie mortelle.

La décision de la Société canadienne du sang a été contestée par les groupes homosexuels de deux provinces, le Québec et la Colombie-Britannique, non devant les tribunaux, mais devant la Commission des droits de la personne. Dans les deux cas — et



in both cases — we all know how human rights commissions are very eager to pursue anything that smells of discrimination — they were dismissed because the Human Rights Commission knew very well that this is sound medical practice to refuse people who can be carriers of a deadly disease.

**The Chairman:** Dr. Lafrance, I will cut in.

**Dr. Lafrance:** I can continue for hours.

**The Chairman:** I will ask colleagues and our witnesses to try to keep the focus of our questions and our responses on the substance of the bill. I do not need to explain to colleagues or to the witness what the substance of the bill is.

Ms. Landolt, you had the second question from Senator Cools.

**Ms. Landolt:** I believe the senator asked me about a paper published by Dr. Charles Moser. In December 2002, in the issue of the prestigious journal, *Archives of Sexual Behaviour*, Dr. Charles Moser of San Francisco's Institute for Advanced Study of Human Sexuality argued that society should not discriminate against adults who are attracted to children.

That is the point that I was suggesting, Mr. Chairman, that it is coming this way, and all I am saying is we hope that you as legislators would take responsibility for the legislation and prevent some of the problems that may occur as a result.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Senator Lynch-Staunton:** Thank you, chair. I must say that this is not exactly the tone of the discussion I expected on this bill. I do not know what the medical consequences of sexual behaviour have to do with this discussion. I resent the attack on anyone's sexual behaviour. I am probably one of the few in this room who was adamantly opposed to Mr. Trudeau's policies, except one, which is when he said the state has no business in the bedrooms of the nation.

To have one group with a certain sexual behaviour or tendency condemned so adamantly, viciously and terribly as we have heard today is mean-spirited and distracts from the purpose of this bill, which is to give protection — if that protection is needed — in an amendment to the Criminal Code.

I agree with Senator Cools and others that this bill — I was not aware that Mr. Robinson also agreed — is not needed, that that protection exists elsewhere. However, since it is before us, we have to deal with it. I would have no problem if this bill were defeated in good conscience because I know from what I have heard here and what I read and studied elsewhere that the protection is available elsewhere, which is the same as far as it goes for colour, race, religion and ethnic origin. It is all protected elsewhere, but it seems to be politically correct or of some political advantage to include those words here.

nous savons tous que les commissions des droits de la personne aiment bien faire la chasse à la moindre trace de discrimination — leur contestation a été rejetée, parce que la commission savait fort bien qu'il est tout à fait justifié sur le plan médical de refuser des gens qui peuvent être porteurs d'une maladie mortelle.

**Le président:** Docteur Lafrance, je vais m'interposer ici.

**Le Dr Lafrance:** Je pourrais poursuivre pendant des heures.

**Le président:** Je vais demander à mes collègues et aux témoins de bien vouloir s'en tenir à des questions et à des réponses qui se rapportent au contenu du projet de loi. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de l'expliquer.

Madame Landolt, vous avez été la deuxième personne à être interrogée par le sénateur Cools.

**Mme Landolt:** Je crois qu'elle m'a demandé si je connaissais un texte publié par M. Charles Moser. Effectivement, en décembre 2002, dans la prestigieuse revue *Archives of Sexual Behaviour*, M. Charles Moser, du San Francisco Institute for Advanced Study of Human Sexuality, soutenait que la société ne doit pas s'en prendre aux adultes qui ont un penchant pour les enfants.

C'est là où je voulais en venir, monsieur le président, à savoir que ça s'en vient. J'aimerais simplement dire que nous espérons qu'en tant que législateurs, vous assumerez vos responsabilités et empêcherez que certains problèmes ne se produisent à cause de la loi.

**Le président:** Merci beaucoup.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Merci, monsieur le président. Je dois avouer que je ne m'attendais pas à voir la discussion au sujet de ce projet de loi prendre une telle tournure. Je ne vois pas ce que les conséquences médicales du comportement sexuel ont à voir avec ce débat. Je n'aime pas du tout qu'on s'en prenne au comportement sexuel de qui que ce soit. Je suis probablement l'un des quelques-uns ici présents à s'être tout à fait opposé aux politiques de M. Trudeau sauf une, celle disant que l'État n'a rien à voir dans les chambres à coucher de la nation.

J'ai trouvé mesquine l'attaque péremptoire, violente et terrible menée contre un groupe ayant un comportement sexuel donné ou certaines tendances, et elle me paraît aussi nous éloigner de l'objet du projet de loi, qui est d'accorder une protection — s'il y a lieu de l'accorder — au moyen d'une modification au Code criminel.

Je conviens avec le sénateur Cools et avec d'autres — j'ignorais que M. Robinson aussi pensait cela — que le projet de loi est inutile, que les mesures de protection envisagées existent déjà ailleurs. Toutefois, nous sommes saisis du projet de loi, et nous devons donc l'étudier. En conscience, je n'aurais rien à redire si le projet de loi était rejeté car si je me reporte à ce que j'ai entendu ici et à ce que j'ai lu et étudié ailleurs, il existe bel et bien des mesures de protection dans d'autres textes législatifs, comme c'est le cas aussi lorsqu'il s'agit de protéger les citoyens contre la discrimination fondée sur la couleur, l'origine raciale et ethnique et la religion. Tout cela est protégé par d'autres textes, mais il semble conforme à la rectitude politique ou politiquement avantageux d'inscrire ces termes ici.

We hear today that the only way we can define sexual orientation is by bringing in homosexuality. I would have thought sexual orientation was broader than that. It is heterosexuality, too. Why do we pinpoint one group in particular? I think I have the answer to my own question, and I will leave it at that.

I will give my answer by asking all of you the same question: Had the initiator of this bill been other than an acknowledged homosexual, would your adamant opposition to it have been the same as it is today?

**Ms. Landolt:** I would like to say one thing. With respect, your reaction to Dr. Lafrance is pertinent to Bill C-250, because he was a physician speaking out on a medical matter. It is not socially acceptable to say there are medical consequences to sexual activity, whatever. You took offence to that, and that would be an example, senator, of how difficult it is for anyone who wants to speak out on this issue; they will be prohibited.

For example, our organization spoke out against same-sex marriages. What happened? I looked on the Web site of "Equal Marriage" and it claimed we are hateful and are hate-mongering simply because we supported the traditional definition of marriage. We are saying that this is an infringement of views.

Dr. Lafrance was speaking as a physician and you found it offensive, but if he had been speaking about the effect of syphilis on heterosexuals, I do not think you would have reacted so quickly.

**Senator Lynch-Staunton:** My objection to his statistics was not on the validity of them; it was on what they had to do with this bill. I am sure I could throw out statistics on how heterosexual relationships lead to certain diseases, too, but what has that got to do with this?

**Ms. Landolt:** He was saying these are the consequences of it and he is not allowed to say that publicly because people take offence. You took offence. Therefore, if you put this into law, it makes it even more prohibitive and more of a chilling effect on public debate. We will not be allowed to speak out.

Your reaction was very humane and sensitive, but it means that a physician will not be able to speak out, as Mr. Grant Hill could not speak out. It is the same thing with our group when we spoke out against same-sex marriage. We were attacked as being hateful, when all we do is speak of traditional values. We are afraid that freedom of expression will not be allowed on this issue, and that is what is so troubling about this legislation. When, as ordinary Canadians, we want to have a public debate on something, our rights are infringed because it is not socially acceptable to speak out. This will just cement it into a criminal offence. I could be charged.

Aujourd'hui, on nous dit que la seule façon de définir l'orientation sexuelle, c'est en se référant à l'homosexualité. Il me semble que l'orientation sexuelle est beaucoup plus vaste que cela, qu'elle englobe aussi l'hétérosexualité. Pourquoi nous concentrons-nous sur un groupe précis? Je pense avoir trouvé la réponse à ma question, et j'en resterai là.

Je vous la donnerai en posant à tous une autre question: si le projet de loi n'avait pas eu pour parrain un homosexuel avoué, votre opposition serait-elle aussi inflexible?

**Mme Landolt:** J'aimerais dire une chose. Malgré le respect que je vous dois, à propos de votre réaction aux témoignages du Dr Lafrance, son intervention est pertinente par rapport au projet de loi C-250, car le Dr Lafrance parlait en médecin au sujet d'une question médicale. Il n'est pas socialement acceptable de nos jours de dire que les activités sexuelles entraînent des conséquences de nature médicale, ou quelque chose du genre. Vous vous en êtes formalisé, et, sénateur, cela illustre à quel point il est difficile pour qui que ce soit de s'exprimer là-dessus: on le lui interdira.

Ainsi par exemple, notre organisme s'est prononcé contre les mariages entre conjoints du même sexe. Que s'est-il alors passé? Eh bien, j'ai regardé le site Web de «Equal Marriage», et on pouvait y lire que nous sommes des gens haineux et que nous semons la haine, cela tout simplement parce que nous appuyons la définition traditionnelle du mariage. Nous estimons qu'on travestit ce en quoi nous croyons.

Le Dr Lafrance parlait en tant que médecin et cela vous a offensé, mais s'il avait parlé à la place des séquelles de la syphilis dans les groupes d'hétérosexuels, je doute que vous auriez réagi aussi vivement.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je ne conteste pas l'exactitude de ses statistiques; je conteste leurs liens avec ce projet de loi. Je suis sûr que je pourrais moi aussi balancer des statistiques sur l'incidence des relations hétérosexuelles sur certaines maladies, mais qu'est-ce que cela a à voir avec ceci?

**Mme Landolt:** Il nous disait que telles sont les conséquences de cela et on ne lui permet de le faire en public, sous peine de choquer les gens. Vous vous êtes offensé de cela. Par conséquent, si vous inscrivez ces termes dans la loi, le débat public s'en trouvera freiné et entravé d'autant. On ne nous permettra pas de dire notre pensée.

Votre réaction a été très humaine et empreinte de compassion, mais cela signifie qu'un médecin ne pourra pas donner son point de vue, tout comme M. Grant Hill n'a pas pu le faire. Notre groupe a aussi été pris à partie lorsqu'il s'est élevé contre le mariage entre personnes du même sexe. Nous avons été accusés de propager la haine alors que nous ne faisons que défendre les valeurs traditionnelles. Nous craignons que ce projet de loi porte atteinte à la liberté d'expression et c'est ce qui nous préoccupe le plus. Nos droits comme simples citoyens ne sont pas respectés lorsque nous voulons engager un débat public sur cette question alors que certains jugent que ce n'est pas socialement acceptable de le faire. Ce projet de loi va faire un crime du fait de s'exprimer sur cette question. Je pourrais faire l'objet d'accusations.



I come from Toronto. If I wanted to speak out on traditional marriage and say why I do not want homosexuality and same-sex marriages, I could get into serious trouble. That is my concern. For all of us ordinary Canadians, this is too broad and sweeping and it is an incursion on public debate.

**The Chairman:** May I interject, Senator Lynch-Staunton, for a point of clarification?

Ms. Landolt, do you not think that section 319(3)(c), which deals with statements in the public interest, would protect any medical or scientific person who wished to raise an issue that was in the public interest?

**Ms. Landolt:** I only wish that were case, but we know it no longer is a protection. I can give you many examples. Even though homosexuality is a matter of public debate, that is not a defence that we are allowed to use any more. We were called hateful and people who have an opinion. It is a chilling effect upon people. We are afraid that it will be a tool used by activists to diminish our freedom of expression even more. It is illusory because it will not protect us.

**The Chairman:** I agree with your point that there is public debate, but that public debate, that public disagreement on either side of this issue does not result in anyone being told that they are not allowed to say anything publicly or being charged publicly.

**Ms. Landolt:** That is the problem. We are all afraid of the fact that we are going to be prohibited by threat of a criminal offence if we speak out. Who knows what is hateful? What I think is hateful, Ms. Buckingham does not think is hateful. It is not defined. What the homosexual community regards as hateful is not what I would regard as such. All of us are afraid that, if this is put into the Criminal Code of Canada, we will always be subject to a charge being laid against us. A criminal offence is very serious.

**Senator Lynch-Staunton:** We are at odds and I hope we respect each other's opinion. I guess my background is such that I am more understanding or more ready to accept behaviours that are not those that I would share, as long as they do not intrude on my lifestyle and behaviour. I just wonder why some of you, or all of you, are so adamantly opposed to a particular behaviour, to a point where you are so strongly opposed to a bill that I do not think is that offensive.

There have been very few actions taken out under the current section. I doubt whether adding these words will initiate a rush of action one way or the other.

I am trying to put myself in your mind, with all due respect, and ask where the strong feeling comes from. I respect it, but I do not share it. It is quite revealing to me to see the great

Je viens de Toronto. Je pourrais m'exposer à de sérieuses conséquences si je voulais me prononcer en faveur du mariage traditionnel et contre l'homosexualité et les mariages entre personnes du même sexe. Voilà ce qui m'inquiète. Pour l'ensemble des Canadiens, la portée de ce projet de loi est trop large et le projet de loi lui-même empêchera tout débat public sur la question.

**Le président:** Puis-je demander des précisions de notre témoin, sénateur Lynch-Staunton.

Madame Landolt, ne croyez-vous pas qu'en vertu de l'alinéa 319(3)c), qui traite des déclarations se rapportant à une question d'intérêt public, un médecin ou un scientifique pourrait aborder tout aspect de la question qui aurait un intérêt public?

**Mme Landolt:** Je le regrette, mais ce n'est plus le cas. Je pourrais vous donner de nombreux exemples. Bien que l'homosexualité soit une question pouvant faire l'objet d'un débat public, ce dont vous parlez n'est plus une défense que nous pouvons invoquer. Nous avons été accusés de propager la haine ainsi que tous ceux qui ont exprimé une opinion sur le sujet. Cela a eu pour effet de nous dissuader de parler. Nous craignons que les activistes se servent de cet outil pour restreindre encore davantage notre liberté d'expression. Cette protection est illusoire.

**Le président:** Je conviens avec vous qu'il s'agit d'une question faisant l'objet d'un débat public, mais je ne pense pas que ceux qui prennent position dans un sens ou dans l'autre doivent craindre de ne pas pouvoir s'exprimer publiquement ou de faire l'objet de poursuites.

**Mme Landolt:** Voilà le problème. Nous craignons qu'on nous accuse d'avoir commis un crime si nous nous exprimons sur le sujet. Qui sait ce qu'on considère comme de la «propagande haineuse»? Ce que je peux considérer comme étant haineux peut ne pas l'être pour Mme Buckingham. Le terme n'est pas défini. La communauté homosexuelle ne définit pas la propagande haineuse de la même façon que moi. Nous craignons tous de faire l'objet de poursuites criminelles si cette modification est apportée au Code criminel du Canada. Être accusé d'un crime, c'est une affaire grave.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Nous ne partageons pas le même point de vue, mais j'espère que chacun de nous respecte le point de vue de l'autre. Je suppose que je viens d'un milieu qui explique que je sois davantage prêt à accepter et à comprendre des comportements qui ne sont pas les miens pourvu que personne ne cherche à m'amener à changer de comportements ou de mode de vie. Je me demande simplement pourquoi certains d'entre vous, sinon tous, s'opposent si catégoriquement à un comportement donné, à tel point que vous êtes prêts à vous opposer à un projet de loi qui ne me semble pas très offensant.

Très peu de poursuites ont été intentées en vertu de l'article qui figure actuellement dans le Code. Je doute que le fait d'y ajouter ces mots provoque un raz-de-marée.

Sauf le respect que je vous dois, j'essaie de comprendre votre raisonnement et de trouver ce qui l'explique. Je le respecte, mais je ne le partage pas. Je trouve révélateur que vos convictions mènent

commitment you have, which, in a sense, leads to a very narrow view of a society that should be maybe a little more understanding, and of which I think I am a part.

**Ms. Buckingham:** You need to recognize that we are four different organizations, with different perspectives. Our concerns with the legislation arise not from who introduced it or how it was introduced, but from recent court cases. There have been a number of cases, and I mentioned several of them, and there is another recent one out of British Columbia, where different pieces of legislation have been used to limit primarily religious expression on sexual morality that includes public expression about homosexual behaviour. Quite a bit of the expression was fairly mild, but people have lost their jobs over this; people have faced human rights complaints over this.

Our concern is, if there is a criminal provision, people will then face criminal action on it. While there have not been many prosecutions under this section, up to this point it has not included sexual orientation, and there is a huge public debate about sexual orientation and same-sex marriage in our society. We are concerned that this section will actually be used much more than it has been previously. Therefore, we have concerns for freedom of expression and particularly, from our perspective, freedom of religious expression, on issues of sexual morality.

While I would hope you are right, that if this legislation passed there would not be many prosecutions, but what if there are? As legislators, criminalizing expression is always something that should be taken very seriously and with a great deal of thought and concern, because freedom of expression is protected in our Charter of Rights and Freedoms and should be given the broadest possible protection.

**Senator Smith:** My first question is to Dr. Lafrance.

I heard you read the statistics. I certainly am happy to hear what all of you have to say on anything. I have no problems with freedom of speech.

Quite frankly, it almost sounded to me as if you were making the case that consensual homosexual acts between persons of consenting age should be made an offence. Are you suggesting that?

**Dr. Lafrance:** No.

**Senator Smith:** What was it you were advocating?

**Dr. Lafrance:** I am advocating the right for physicians to proclaim the risks associated with certain behaviour, whether it is smoking or drunk driving. There are many behaviours that society and/or the medical profession actively and vigorously discourage. Pretending that the risk for a heterosexual man for getting HIV is the same as it is for a homosexual man is a lie that is conveyed by our own medical association and by the medical establishment. That is a lie, as I say, and I am willing to defend that publicly against anyone: the

à une vue très étroite de la société qui, à mon avis, devrait sans doute être plus compréhensive. Pour ma part, je m'efforce d'être compréhensif.

**Mme Buckingham:** Vous devez comprendre que nous appartenons à quatre organismes distincts qui ont des perspectives différentes. Ce qui nous préoccupe au sujet du projet de loi, ce n'est pas qui en est l'auteur ou la façon dont il a été présenté, mais le fait qu'il découle de certaines décisions récentes rendues par les tribunaux. J'ai mentionné plusieurs de ces décisions et il y en a une autre récente qui a été rendue par un tribunal de la Colombie-Britannique devant lequel on a invoqué différentes lois pour restreindre principalement l'expression de points de vue religieux sur la moralité sexuelle, notamment sur l'homosexualité. La plupart des propos en question étaient très modérés, mais certains de ceux qui les ont exprimés ont perdu leur emploi ou ont fait l'objet de plaintes devant diverses commissions des droits de la personne.

Nous craignons maintenant que ces personnes fassent l'objet de poursuites criminelles. S'il est vrai que le nombre de poursuites criminelles qui ont été intentées en vertu de cet article n'a pas été très élevé jusqu'ici, il n'y était pas non plus question de l'orientation sexuelle, question qui fait maintenant l'objet d'un énorme débat public ainsi que celle du mariage des personnes du même sexe. Nous craignons que cet article soit beaucoup plus invoqué qu'il ne l'a été jusqu'ici. Nous craignons donc qu'il restreigne la liberté d'expression et en particulier, dans notre perspective, la liberté d'expression religieuse sur les questions de moralité sexuelle.

Si j'espère que vous avez raison de croire que ce projet de loi ne donnera pas lieu à une augmentation des poursuites, qu'advierait-il si c'était le cas? Les législateurs ne doivent pas criminaliser la liberté d'expression à la légère parce qu'elle est protégée en vertu de la Charte des droits et libertés et que cette protection devrait être la plus large possible.

**Le sénateur Smith:** Ma question s'adresse au Dr Lafrance.

Je vous ai écouté citer des statistiques. Je suis certainement prêt à entendre votre point de vue à tous. La liberté d'expression ne me pose aucun problème.

J'ai cependant cru que vous proposiez qu'on fasse un crime d'actes homosexuels consensuels entre personnes en âge de consentir à ces relations. Vous ai-je bien compris?

**Le Dr Lafrance:** Non.

**Le sénateur Smith:** Que proposez-vous dans ce cas?

**Le Dr Lafrance:** Je réclame pour les médecins le droit de faire connaître les risques associés à certains comportements, qu'il s'agisse du tabagisme ou de la conduite en état d'ivresse. Il y a de nombreux comportements que notre société et/ou la profession médicale découragent activement et vigoureusement. Prétendre qu'un homme hétérosexuel court le même risque qu'un homme homosexuel de contracter le VIH est un mensonge qui est propagé par notre propre association médicale et par l'establishment médical. Il s'agit d'un mensonge et je mets publiquement au défi



risk is a thousand times. It is true when they say that everyone is at risk, but it is a half-truth and a half-truth is a half-lie. As a physician, I am more at risk than you are from getting HIV/AIDS because I can stick a needle in my hand after giving a local anaesthesia. However, it will not be the result of my sexual behaviour, it is the result of carelessness in my practice. If I get a blood transfusion, the risk is very small compared to what it was at the time of the tainted blood epidemic. There is a possibility of about one case in 250,000 of the virus being transmitted. I can explain why, but it would get technical.

**Senator Smith:** I accept what you have said about what you believed in good faith. Do you have a legal opinion that says that, were you to express the views you have just expressed, you would have committed an offence under the law if this law were to pass?

**Mr. Lafrance:** I think I am not paranoid, but I can see that. A few weeks ago, a complaint was lodged against me to the College of Physicians of Ontario because I had a brochure in my office called, "The Deadly Con Game," which deals with the silent epidemic of sexually transmitted diseases. It does not deal with HIV/AIDS; it deals with herpes and with genital warts, which are true epidemics. No one has an idea about the extent of this epidemic. I retain the right to proclaim that there is an epidemic and that the solutions being advocated to deal with that epidemic are the wrong ones. I want the right to say that and I do not want a law that will scare me into silence.

**Senator Smith:** Okay. My question was have you obtained a legal opinion — in writing, I would hope, if you have one — for you to say what you just said — namely, that if this law is passed you would have committed an offence?

**Mr. Lafrance:** With the courts the way they are, you can expect anything nowadays, actually. I do not feel safe at all, I can tell you that.

**Senator Smith:** I accept that. I think what you are saying is that you do not have a written legal opinion on that?

**Mr. Lafrance:** No. After seeing what happened to Dr. Hill, however, when there was no such law as the one being contemplated now, I am concerned. The right of a physician is to protect the health of his patients and the health of the public in general. I not only have the right to say that but I also have a duty to do so.

**Senator Smith:** Ms. Buckingham, I have great respect for your views. I am trying to get a handle on something that I have coped with for a long time. I come from an evangelical background. I have two brothers who are preachers and both my father and my grandfather were preachers. I am the black sheep. I know that the larger Protestant denominations do not have a problem with this bill as far as I am aware.

qui que ce soit de dire le contraire. Le risque est 1 000 fois plus élevé dans le cas d'un homme homosexuel. Dire que tout le monde court le risque de contracter le VIH est une demi-vérité et une demi-vérité est un demi-mensonge. À titre de médecin, je cours davantage de risque que vous de contracter le VIH/sida parce que je peux me piquer la main avec une aiguille après avoir fait une anesthésie locale. J'aurais alors contracté le virus non pas en raison de mon comportement sexuel, mais parce que j'aurais fait preuve de négligence. Le risque de contracter le virus par une transfusion sanguine est très faible, comparativement à ce qu'il était au moment de l'épidémie du sang contaminé. Le risque est d'un cas sur 250 000. Je pourrais vous expliquer pourquoi, mais c'est très technique.

**Le sénateur Smith:** J'accepte que vous dites ces choses de bonne foi. Avez-vous obtenu un avis juridique affirmant que vous pourriez faire l'objet de poursuites en vertu de cette loi, si elle était adoptée, pour avoir exprimé les vues que vous venez d'exprimer?

**Le Dr Lafrance:** Je ne pense pas être paranoïaque, mais je crois que ce risque existe. Il y a quelques semaines, une personne a déposé une plainte contre moi auprès de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario en raison de la présence dans mon bureau d'une brochure intitulée «The Deadly Con Game», qui traite de l'épidémie silencieuse des maladies transmises sexuellement. Il n'est pas question dans cette brochure du VIH/sida, mais de l'épidémie d'herpès et des verrues génitales. On ne se rend pas compte de l'importance de cette épidémie. Je conserve le droit d'affirmer qu'il existe une épidémie et que les solutions qui sont proposées pour faire face à cette épidémie sont mauvaises. Je veux avoir le droit de pouvoir m'exprimer sans qu'une loi m'oblige au silence.

**Le sénateur Smith:** Bien. Avez-vous obtenu un avis juridique — par écrit, je l'espère — qui vous permette de tenir de tels propos, à savoir que si cette loi est adoptée, vous aurez commis une infraction?

**Le Dr Lafrance:** Connaissant les tribunaux, on peut s'attendre à n'importe quoi de nos jours. Je peux vous dire que je ne suis pas du tout rassuré.

**Le sénateur Smith:** J'en conviens. Est-ce que vous dites que vous n'avez pas d'avis juridique écrit à ce sujet?

**Le Dr Lafrance:** Non. Après avoir vu ce qui est arrivé à M. Hill, à une époque où il n'y avait pas de loi comparable à celle que l'on propose actuellement, je suis très inquiet. Un médecin a le droit de protéger la santé de ses patients et celle de l'ensemble de la population. J'ai non seulement le droit de dire cela, mais j'en ai aussi le devoir.

**Le sénateur Smith:** Madame Buckingham, votre point de vue m'inspire un grand respect. J'essaie de faire le point sur une question qui me préoccupe depuis longtemps. Je viens d'une famille chrétienne évangélique. J'ai deux frères qui sont pasteurs, et mon père et mon grand-père l'étaient également. Je suis le mouton noir de la famille. Pourtant, à ma connaissance, ce projet de loi ne pose pas de problèmes aux principales églises protestantes.

Do you have a concept of separation of church and state? In other words, if I lived in Iran, I would not want what I could or could not do to be dictated to me by the big Ayatollah. Where you have a democratic society, the laws that are put in place are there because elected people with a mandate have decided to do it rather than someone's view of what is sin and what automatically falls under the category of sin in one person's belief. Do you feel that must be enshrined in the law for everyone else, regardless of religious conviction? How do you cope with the bigger question of separation of church and state — if that is not too philosophical? Is that a fair question?

**Ms. Buckingham:** Well, I have a Mennonite name, so, of course I have a concept of separation of church and state.

Muslims and Catholics have expressed some concern about this bill, largely to do with concern about sacred texts. The Catholics have some concerns about papal statements, for example. In Ireland last year, when there was a papal statement on sexual orientation, the Irish Civil Liberties Association raised concern about that statement being read in church as promotion of hatred under the Irish Criminal Code provision. I actually want to turn this on its head and say that I am not talking about imposing an evangelical view of sexual morality. I am talking about gay and lesbian people imposing their views on me and telling me that I cannot make public statements about my sexual morality because it would be spreading hatred.

I was on a television program last week where someone from the gay media told me that, "your religious views on sexual morality is what causes violence against gays and lesbians." I have not had someone say that to me publicly. However, if that is the view of the gay community, then I have a lot of concerns about whether I can publicly state religious beliefs. I do not want to impose them on people, but I do not want to be silenced from ever being able to make a public statement on these issues, particularly when my views are based on religious beliefs based on religious texts.

**Senator Smith:** I am tempted to get into same-sex marriage here but I suppose you do not want me to do that, chair.

**Senator Stratton:** My question is addressed to Ms. Buckingham. I made a speech previously in the Senate with respect to the need for the bill. I am a bit of a libertarian in that if we have already covered this in other aspects the Criminal Code, then why would we need this bill? My understanding is that we are adding to an already existing list. You have stated that that list should either be expanded to include all or be deleted in its entirety. I still feel that the bill is not needed. It may be needed in a social sense, however, out of respect to those individuals who do suffer. I think there have

Est-ce que vous appliquez le principe de la séparation de l'Église et de l'État? Si je vivais en Iran, je n'aimerais pas que l'Ayatollah en chef me dicte ce qui m'est permis et ce qui m'est interdit. Dans une société démocratique, les lois en vigueur sont là parce que des représentants élus investis d'un mandat en ont décidé ainsi, et non pas parce que quelqu'un considère que certaines choses constituent un péché. Ne pensez-vous pas que c'est ce qu'il faudrait inscrire dans la loi pour tout le monde, toute conviction religieuse mise à part? Comment réagissez-vous à la question plus générale de la séparation de l'Église et de l'État, si le sujet n'est pas trop philosophique? Acceptez-vous ma question?

**Mme Buckingham:** Mon nom est d'origine mennonite, et je reconnais donc évidemment le principe de la séparation de l'Église et de l'État.

Les musulmans et les catholiques ont exprimé certaines préoccupations concernant le projet de loi, essentiellement en ce qui concerne les textes sacrés. Les catholiques ont certaines craintes à cause des déclarations du pape, par exemple. L'année dernière, en Irlande, lorsque le pape a fait une déclaration sur l'orientation sexuelle, l'Association irlandaise des libertés civiles a soulevé des préoccupations concernant le fait que cette déclaration, lue dans les églises, était considérée comme des propos haineux en vertu du Code criminel irlandais. Je voudrais inverser l'argument pour dire que je n'entends pas imposer un point de vue évangélique de la moralité sexuelle. Je parle des gais et des lesbiennes qui m'imposent leurs points de vue pour me dire que je n'ai pas le droit de faire de déclaration publique concernant ma conception de la moralité sexuelle parce que ce serait tenir des propos haineux.

J'ai participé la semaine dernière à une émission de télévision où quelqu'un des médias gais m'a dit: «Ce sont vos points de vue religieux sur la moralité sexuelle qui provoquent de la violence contre les gais et les lesbiennes». Personne ne m'avait encore dit publiquement une telle chose. Cependant, si c'est là le point de vue de la communauté gaie, je me demande avec inquiétude si je peux énoncer publiquement mes convictions religieuses. Je ne veux pas les imposer à qui que ce soit, mais je ne veux pas non plus qu'on m'interdise de faire une déclaration publique sur ce sujet, en particulier lorsque mon point de vue est fondé sur des convictions religieuses et des textes religieux.

**Le sénateur Smith:** Je serai tenté d'aborder ici le sujet du mariage entre personnes de même sexe, mais je suppose que vous ne m'y autoriserez pas, monsieur le président.

**Le sénateur Stratton:** Ma question s'adresse à Mme Buckingham. J'ai fait une intervention au Sénat concernant la nécessité de ce projet de loi. Je suis assez libertaire et j'estime que si la question est déjà couverte dans d'autres dispositions du Code criminel, ce projet de loi ne devrait pas être nécessaire. J'ai l'impression qu'on ajoute des dispositions à une liste qui existe déjà. Vous dites qu'il faudrait soit étendre cette liste pour y inclure tout, soit, carrément, la supprimer. Je persiste à penser que ce projet de loi n'est pas indispensable. Peut-être est-il utile d'un point de vue social, cependant, par respect



been enough cases across the country, at least in my province, where that is the case.

Would you not argue the bill on the facts that it is not needed and that, if you do anything, it should be to delete the list? To go to the degree that you are under threat, while it may be true, it is a matter of opinion. I would rather hear a legal argument as to why the bill should not be put in place because it exists in other parts. Is there another way of dealing with the social issue other than this bill?

**Ms. Buckingham:** I would argue that there are always mechanisms short of criminal law that should be used before the full weight of the criminal law should be used in a particular setting. When you look at Mr. Robinson's testimony, he was talking about speech on the playground. I had some real concerns about that. Are you going to criminalize schoolyard conversation? That is so clearly an area where education is appropriate and sensitizing children to other children's needs is appropriate. When you look at what groups are targeted by hateful expression in our society, probably those suffering from mental and physical handicaps would be among those who would be targeted by expression.

At what point is it criminal hatred? I would agree with you that there is no evidence that there is hate propaganda out there that is resulting in hate crimes against gays and lesbians in our society. I do not know what kind of testimony you heard about hate propaganda at all in our society, or whether it is even currently seen as a problem in our society. I would have no problem in seeing this section removed from the Criminal Code altogether. It is used more to silence people's legitimate expression by threats of criminal action than it actually is against those who are having real, criminal expression against others. We live in a free and democratic society where we should be able to tolerate some public discussion about significant issues.

**Senator Stratton:** That answers my question with respect to the bill. To my understanding, the bill is not introduced simply to add to the list but, as has been said, for social reasons. If you do not want this bill to go through, then how would you address the issue of violence against gays? It is a real issue. There are examples, as I said, in the city I come from where this has taken place. People have been murdered. You have not addressed that issue. I think it needs to be addressed by you, because it is real.

**Ms. Buckingham:** There are serious issues of violence against gays and lesbians. However, I have not seen any evidence that there is any body of literature or expression behind the kind of violence that I think you are talking about against gays and lesbians.

pour tous ceux qui souffrent. Il y a eu suffisamment de cas douloureux dans l'ensemble du pays, ou du moins, dans ma province.

Ne pouvez-vous pas contester le projet de loi quant à son utilité et affirmer que s'il y a une mesure à prendre, c'est bien de supprimer toute la liste? Vous allez jusqu'à dire que vous êtes menacé; c'est peut-être vrai, mais c'est une question d'opinion. Je préférerais une discussion sur le plan juridique où l'on expliquerait pourquoi il ne faut pas mettre en place une telle loi parce qu'elle existe déjà ailleurs. N'y a-t-il pas des façons autres que ce projet de loi d'aborder le problème social en cause?

**Mme Buckingham:** J'estime qu'il y a toujours des solutions autres que le droit criminel qu'on peut utiliser avant de recourir aux lourdes sanctions de ce dernier. Dans son témoignage, M. Robinson a parlé de propos tenus sur un terrain de jeux, ce qui m'inquiète considérablement. Est-ce qu'on va pénaliser des propos tenus dans une cour d'école? Voilà un domaine où il faut faire de l'éducation et sensibiliser les enfants aux besoins des autres enfants. Dans notre société, les personnes qui souffrent de handicaps mentaux ou physiques sont certainement parmi les groupes visés par des propos haineux.

À partir de quand la haine devient-elle un acte criminel? Je reconnais avec vous que rien ne prouve qu'il existe une propagande haineuse qui entraîne des crimes haineux contre les gais et les lesbiennes dans notre société. Je ne sais pas quel genre de témoignages vous avez recueillis sur la propagande haineuse dans notre société, ni même si c'est actuellement un problème dans notre société. À mon avis, rien ne s'oppose à ce que cette disposition soit supprimée du Code criminel. Elle sert plus à empêcher certaines personnes d'exprimer légitimement leur point de vue en les menaçant de poursuites pénales qu'à imposer le silence à ceux qui expriment véritablement des intentions criminelles. Nous vivons dans une société libre et démocratique où chacun devrait accepter un débat public sur des questions d'importance.

**Le sénateur Stratton:** Voilà qui répond à ma question sur la nécessité du projet de loi. À ma connaissance, il ne vise pas à ajouter des éléments à la liste, mais plutôt, comme on l'a dit, il est proposé pour des raisons sociales. Si vous ne voulez pas que ce projet de loi soit adopté, que proposez-vous pour empêcher la violence contre les gais? C'est un véritable problème. Comme je l'ai dit, il y a déjà eu des cas de violence contre les gais dans la ville d'où je viens. Il y a eu des meurtres. Vous n'abordez pas cette question. Je pense qu'il faut que vous l'abordiez, car elle est bien réelle.

**Mme Buckingham:** Il y a effectivement de sérieux problèmes de violence contre les gais et lesbiennes. Cependant, je n'ai encore vu aucune preuve d'une haine exprimée qui serait à l'origine de la violence dont vous parlez, je crois, et qui s'exerce contre les gais et lesbiennes.

My concern is that when I hear people saying, "It is your religious views that are causing that violence." That is not Christian teaching. However, if that is the perception of the gay community, then they will be targeting religious expression. I do not think there is any link between those two.

We do have laws in place against violence. We have laws specifically in place against hate crimes, including on the basis of sexual orientation. I think those laws should be enforced. There is no indication that any of this violence is coming from religious communities or that there is a body of hate propaganda against gays and lesbians that needs to be eliminated in our society.

**Senator Stratton:** I do not think you have answered my question. I will move on.

**Ms. Landolt:** I can quote from Egale, which is a lobby group for homosexuals, who appeared before you last Thursday. They said that currently, much of the information about the prevalence of hate propaganda and hate crimes in Canada comes only from firsthand stories and experiences. It is very limited and local in scope. In other words, there is no proof.

We know that if someone is assaulted because they are homosexual, you would bring an action against them for assault, but there is nothing to show that hate propaganda has caused that. There is no link where you can say, "Well, because you are religious, you caused me to be beat up," or "you caused me to be robbed." You cannot link them. There are no data to show that there is a link with hate propaganda because there is no hate propaganda proof. There is no proof that there is hate propaganda against homosexuals. They said so themselves.

You are suggesting that we cannot let people say bad things, but people say bad things about me, and I do not think there is any legislation protecting me. All of us have had bad things said about us. Somebody wears glasses. You cannot protect that. Hate propaganda is a criminal offence that is so forceful and mighty a thing to protect someone from bad words or bad thoughts. None of us are protected from bad thoughts. I would be more than happy to remove all those listed in section 319 and simply say everybody in Canada is protected. Why is it only some people are protected? Why can we not say everybody is protected and remove the list? If someone is blind, they would be as protected as someone who wears glasses, or somebody who is overweight, or somebody who is the wrong colour.

**Senator Stratton:** One final thing: There is a social issue out there of concern for these people. We really need to address it in some form or another, if not this way. I was hoping for some kind of answer to that.

**The Chairman:** I wanted to follow up, Ms. Buckingham, on Senator Stratton's point on the 1996 Federal Court case of *McAlee*. Are you familiar with that? They upheld the Canadian

Ce qui m'inquiète, c'est quand j'entends des gens qui disent: «Ce sont vos convictions religieuses qui provoquent cette violence». Ce n'est pas ce qu'enseigne la religion chrétienne. Mais si la communauté gaie a cette impression, elle va cibler l'expression religieuse. Or, je ne pense pas qu'il y ait de lien entre les deux.

Il existe déjà des lois pour réprimer la violence. Il existe des lois contre les crimes haineux, notamment les crimes fondés sur l'orientation sexuelle. Je pense qu'il faut appliquer ces lois. Rien n'indique que cette violence provienne de milieux religieux ni qu'il faille éliminer un quelconque élément de propagande haineuse contre les gais et lesbiennes de notre société.

**Le sénateur Stratton:** Je ne pense pas que vous ayez répondu à ma question. Je vais y revenir.

**Mme Landolt:** Je peux citer les propos d'Égale, un groupe de lobbying en faveur des homosexuels, qui a comparu devant vous jeudi dernier. Il a dit qu'actuellement, l'essentiel de l'information sur la prévalence d'une propagande haineuse et de crimes haineux au Canada vient uniquement d'expériences et d'histoires vécues. C'est une information locale de portée très limitée. Autrement dit, il n'y a aucune preuve.

Nous savons que si quelqu'un est agressé parce qu'il est homosexuel, ses agresseurs seront poursuivis, mais rien ne prouve que la propagande haineuse soit à l'origine de l'agression. Aucun lien ne permet de dire à la victime: «C'est à cause de vos idées religieuses que j'ai été agressé» ou «C'est à cause de vous qu'on m'a volé». Il n'y a pas de lien entre les deux. Aucune donnée ne prouve qu'il existe un lien avec la propagande haineuse, parce qu'il n'y a pas de preuve de cette propagande haineuse. Il n'y a pas de preuve que les homosexuels soient victimes d'une propagande haineuse. Ce sont eux qui prétendent en être victimes.

Vous dites qu'on ne peut pas laisser qui que ce soit tenir des propos négatifs, mais certains tiennent des propos négatifs sur moi et je ne pense pas que la législation me protège de ce point de vue. Nous faisons tous l'objet de propos négatifs. Certains portent des lunettes. On ne peut pas les protéger. La propagande haineuse est une infraction criminelle, lourde de conséquences, qui vise à protéger les citoyens des pensées ou des propos désobligeants. Mais rien ne nous protège des pensées désobligeantes. Je serais ravie si l'on supprimait tous les motifs énumérés à l'article 319 en se contentant de dire que tout le monde au Canada est protégé. Comment se fait-il que certains seulement soient protégés? Pourquoi ne pas dire que tout le monde est protégé, quitte à supprimer la liste? L'aveugle serait protégé au même titre que celui qui porte des lunettes, ou celui qui présente une surcharge pondérale, ou celui qui n'est pas de la bonne couleur.

**Le sénateur Stratton:** Une dernière chose. Il reste un problème social qui préoccupe ces gens-là. Il va falloir aborder ce problème d'une façon ou d'une autre, si on ne le fait pas par l'adoption du projet de loi. J'espère une réponse de votre part à ce sujet.

**Le président:** J'aimerais revenir, madame Buckingham, sur l'argument du sénateur Stratton concernant l'arrêt *McAlee* de la Cour fédérale, de 1996. Est-ce que vous le connaissez? Il confirme



Human Rights decision that, in fact, there was promotion of hatred against a group based on sexual orientation.

**Ms. Buckingham:** I am afraid I am not familiar with that case, sorry.

**Senator Beaudoin:** Which case?

**The Chairman:** *McAleer*, 1996.

**Senator Pearson:** I was much impressed by Ms. Buckingham's comments right from the beginning that she does not condone speech that promotes hatred or hateful acts. That is all we are really dealing with, in my view. This bill is only dealing with promoting hatred or hateful acts. There is a long way between expressing an opinion and promoting hatred.

I do not feel particularly concerned that it would be overused. I do feel the symbolic value is important. I agree with Senator Stratton. We know about some of the cases. It does not come out of nowhere that these kinds of crimes against gays and lesbians and others take place — namely, the beating up of people in parks and so on. It comes from somewhere. There is no proof, but there are connections with a culture that somewhere along the line seems to allow people to think that hatred is possible.

From my view, this bill is only saying that the expression of hatred against this group, as well as the other groups that are listed here, is something that we as a society do not wish.

My view as a Christian is that the major message of the Christian religion is compassion and respect for everybody — absolutely everybody. That is what I would like to see. I think it is important for people to know that we as Canadians feel that hatred against this particular group is not acceptable. That is really what I think this bill is about.

**Dr. Lafrance,** in my experience with working with young people, the issue of sexually transmitted diseases is very largely in the young population. Education is extremely important. I do not see this bill in any way stopping the increase of education to young people about what is going on and what these diseases are. Many of them do not seem to be aware of what these diseases are or how they are transmitted. I cannot imagine that there would be any way in which this small addition to an existing section of the Criminal Code would impede greater education to particularly young people about what is going on and what needs to be dealt with.

Those are really more comments than questions.

**Senator Andreychuk:** Most Canadians would agree that we do not want hate to be used as a method of injuring anyone else. My views should not lead to anyone else using violence against a person.

The difficulty I have with the way the debate has gone on Bill C-250 is that I am not concerned in Canadian society that any religion, based on its own text, would be defended in our courts.

une décision de la Commission canadienne des droits de la personne qui avait constaté l'existence d'une propagande haineuse fondée sur l'orientation sexuelle.

**Mme Buckingham:** Malheureusement, je ne connais pas cet arrêt.

**Le sénateur Beaudoin:** Quel arrêt?

**Le président:** *McAleer*, de 1996.

**Le sénateur Pearson:** J'ai été très impressionné par les propos de Mme Buckingham lorsqu'elle a dit, dès le départ, qu'elle n'acceptait pas des propos qui font la promotion de la haine ou d'actes haineux. À mon avis, c'est bien de cela qu'il est question ici. Ce projet de loi ne porte que sur la promotion de la haine et des actes haineux. Il y a toute une différence entre l'expression d'une opinion et la promotion de la haine.

À mon avis, il n'y a pas à craindre que ces dispositions soient utilisées de façon excessive. Je pense que leur valeur symbolique est importante. Je suis d'accord avec le sénateur Stratton. Nous connaissons tous des cas précis. Ce n'est pas par hasard que des gais et lesbiennes sont victimes d'actes criminels et se font tabasser dans des parcs publics, et cetera. Cette violence vient bien de quelque part. Même s'il n'y a pas de preuve, elle a un lien avec une culture qui semble permettre de penser que la haine est possible.

À mon avis, ce projet de loi affirme simplement que l'expression de la haine contre ce groupe et contre d'autres qui sont énumérés ici n'est pas acceptable dans notre société.

J'estime en tant que chrétienne que le principal message de la religion chrétienne est la compassion et le respect de tous. Et c'est ce que j'aimerais voir. Il est important de faire savoir que les Canadiens considèrent que la haine contre ce groupe n'est pas acceptable. Et c'est l'objet même de ce projet de loi.

Monsieur Lafrance, j'ai une grande expérience du travail auprès des jeunes et je sais que le problème des maladies sexuellement transmissibles concerne essentiellement les jeunes. L'éducation est très importante. Je ne vois pas en quoi ce projet de loi ferait obstacle à l'éducation sur ces maladies auprès des jeunes. Ils donnent souvent l'impression de ne pas les connaître et de ne pas savoir comment elles se transmettent. Je ne vois pas comment ce petit ajout à une disposition du Code criminel ferait obstacle à l'éducation des jeunes.

Ce sont des commentaires plutôt que des questions.

**Le sénateur Andreychuk:** La plupart des Canadiens sont d'accord pour dire qu'il est inacceptable que la haine serve à faire du tort à qui que ce soit. Mon point de vue ne doit pas permettre à quelqu'un d'autre d'utiliser de violence contre quiconque.

Le problème que présente l'orientation prise par le débat sur le projet de loi C-250, ce n'est pas qu'il faille craindre qu'une religion doive aller défendre ces textes sacrés devant des tribunaux

That is clear. The difficulty may arise in that area whereby someone could perpetrate violence in the name of religion because of their misunderstanding of the religion or as part of a splinter group.

We have gathered a significant amount of information after the terrorist activities as to whether our definition of "terrorist activities" should have included religion — in the name of one or two, or a group or whether we are talking 200 or 2,000. In face, we have questioned some religious motives. Is that where you are coming from? Someone could misconstrue the messages and take up arms in the name of a religion, thereby making it legitimate. Is there a crossing over from peaceful teachings to the use of violence?

**Ms. Buckingham:** My concern stems from the fact that already people have used religious texts in a way that has promoted hatred. I am thinking particularly of the *Hugh Owens* case in Saskatchewan that was brought under the Saskatchewan Human Rights Code. Unfortunately, when the court made its decision, it did not nuance things that way. The decision simply talked about Biblical texts promoting hatred against gays and lesbians. That is the precedent stating that these Biblical texts promote hatred against gays and lesbians. We then wonder what kind of protection we can have for the Bible now that such a precedent exists.

I do not think anyone likes to hear that their activities are a sin, no matter what those activities are. We do not like to hear that. Naturally, then, there will be those in the gay and lesbian community that do not like to hear from the Christian community that that is one of their core beliefs.

When you have broad legal precedents you can use them to silence what might be legitimate religious expression about sexual behaviour or sexual morality. That is where our concern stems from — these broad court decisions. Hard cases make bad law. I am concerned that there is some bad law out there that might be used as a bad precedent to silence legitimate religious expression.

**Senator Andreychuk:** Would you say that that kind of unease has led to not putting good faith in this proposed legislation to do the things Canadians normally have done under criminal law?

**Ms. Buckingham:** Yes.

**Senator Andreychuk:** Perhaps the *Owens* case explains why so much of my e-mail and so many of my letters come from Saskatchewan.

**Ms. Buckingham:** That case did have a high profile. People said afterwards that the Bible had been labelled "hate literature." I do not think that was ever the intention of the court. However, when you read the decision on its face, it looks like that was the intention. There has been more concern expressed in Saskatchewan because of that decision.

canadiens. Il pourrait y avoir une difficulté dans ce domaine si quelqu'un usait de violence au nom d'une religion mal comprise ou parce qu'il appartient à un groupe dissident.

À la suite des actes terroristes, nous nous sommes demandés s'il n'y avait pas lieu d'inclure la religion dans notre définition des activités terroristes, que cette religion soit prêchée par une ou deux personnes ou par un groupe de 200 ou de 2 000 personnes. Nous nous sommes même interrogés sur certaines motivations religieuses. Est-ce de cela que vous voulez parler? Quelqu'un pourrait mal interpréter le message de l'église et prendre les armes au nom d'une religion, pensant ainsi légitimer la violence. Y a-t-il un passage possible de l'enseignement religieux paisible au recours à la violence?

**Mme Buckingham:** Ma préoccupation vient du fait qu'on s'est déjà servi des textes religieux dans un sens qui faisait la promotion de la haine. Je pense en particulier à l'arrêt *Hugh Owens* de la Saskatchewan, où on invoquait le Code des droits de la personne de la Saskatchewan. Malheureusement, lorsque la Cour a rendu sa décision, elle n'a pas fait ce genre de nuance. Elle a simplement parlé de textes bibliques qui font la promotion de la haine contre les gays et lesbiennes. On a donc ce précédent jurisprudentiel qui affirme que les textes bibliques préconisent la haine contre les gays et lesbiennes. Et nous nous demandons en retour quelle protection nous pouvons obtenir pour la Bible, maintenant que ce précédent existe.

Personne n'aime se faire dire que ce qu'il fait constitue un péché, quelles que soient les activités en question. Personne n'aime se le faire dire. Évidemment, il y a des gays et des lesbiennes qui n'aiment pas entendre les chrétiens dire que ces péchés sont au coeur même de leurs convictions religieuses.

On peut se servir d'un précédent juridique très général pour interdire ce qui devrait être l'expression d'un sentiment religieux légitime sur le comportement sexuel ou sur la moralité sexuelle. C'est précisément cette jurisprudence très générale qui nous préoccupe. Les cas extrêmes ne font pas de la bonne jurisprudence. Et je crains qu'on se serve de cette mauvaise jurisprudence pour interdire l'expression de sentiments religieux légitimes.

**Le sénateur Andreychuk:** Pensez-vous que ce genre de malaise a pu priver ce projet de loi de l'élément de bonne foi qui apparaît habituellement dans le droit pénal canadien?

**Mme Buckingham:** Oui.

**Le sénateur Andreychuk:** C'est peut-être à cause de l'arrêt *Owens* que j'ai reçu tant de courriels et tant de lettres provenant de la Saskatchewan.

**Mme Buckingham:** Cette affaire a fait beaucoup de bruit. Certains ont dit que la Bible avait été qualifiée de «littérature haineuse». Je ne pense pas que la Cour ait jamais eu une telle intention. Cependant, quand on s'en tient à la lettre de l'arrêt, c'est bien cette intention qui apparaît. À cause de cette décision, les habitants de Saskatchewan ont été plus nombreux à exprimer leurs préoccupations.



**Senator Andreychuk:** I hope that while we obtain the facts and figures, I respect everyone's right to put issues on the table and speak according to their experiences. However, the overwhelming information is that HIV is not a homosexual concern. In Africa, it is more prevalent in women. It is a heterosexual concern, a children's concern, an orphan's concern, and a worldwide concern.

We should attack it as a medical issue. The incident numbers go up and down in all of our communities according to the amount of education we apply to the issue. When particularly vulnerable groups are educated, the behaviour patterns of that group seem to change to protect themselves against HIV/AIDS. When the education ends, the numbers rise again. Young people experiment and that is one dilemma. In war, one takes risks that one does not otherwise take.

I would hope that we would be cautious with our facts when we put them out. I respect that Dr. Lafrance did clarify that his concern is the ramification of disease, the cost to communities and the preventive needs. However, I hope that we are more cautious with our facts on a global basis.

**Senator Banks:** My colleagues will know that I bring to this issue and this debate the clarity of vision that derives from naïveté and challenge. I do not have difficulty making a distinction between the crimes of violence, for which sanctions already exist, and this question, which is: Should it be an offence to incite hatred against an identifiable group of persons? I approach the issue from that standpoint.

To add to Senator Andreychuk's comments, Dr. Lafrance, I also appreciate what you were getting at. However, when one is advancing scientific opinions, one must be careful that they are correct. You said, among other things, that there is only one group of persons who are not permitted to give blood and that is not true. I am not permitted to give blood for reasons other than the ones that you have put. We must be careful when we are putting scientific arguments. I am not permitted to give blood because I take medication for high blood pressure and so they do not want my blood.

**Dr. Lafrance:** You are an individual and I said, "group."

**Senator Banks:** I am just as much a member of an identifiable group as anyone else. Homosexuals are not, in the normal sense of the word, an identifiable group. You cannot say that man is or that girl is.

One of the objections raised was that it is difficult to define "hate." Section 319 addresses the matter of incitement of hatred and section 318 the matter of genocide. If we removed the idea of hate from the existing Criminal Code, with what would it be substituted? If we were to do that, should we simply do away with section 319 entirely? I am assuming that it is not okay to do or to say certain things that would be offensive in the eyes of a religion or a colour or an ethnic group. We all, I think, agree on that.

**Le sénateur Andreychuk:** J'espère que d'ici à ce que nous obtenions des chiffres et des données précises sur les faits, chacun aura le droit de soulever ouvertement les problèmes et de faire part de son expérience. Néanmoins, l'information disponible montre que le VIH n'est pas un problème d'homosexuels. En Afrique, il touche plutôt les femmes. C'est un problème hétérosexuel qui concerne les enfants, les orphelins et le monde entier.

Il faut l'aborder en tant que problème médical. Le nombre de cas augmente ou diminue dans tous les milieux en fonction de l'intensité de l'effort d'éducation qu'on y consacre. Lorsqu'on fait de l'éducation auprès des groupes particulièrement vulnérables, les comportements au sein de ce groupe se modifient et les individus se protègent contre le VIH/sida. Lorsque l'éducation s'arrête, les chiffres augmentent de nouveau. Les jeunes font des expériences, et c'est bien là le problème. En situation de guerre, on prend des risques que l'on ne prendrait pas en situation normale.

J'ose espérer que nous ferons preuve de prudence en avançant nos faits. Je respecte les précisions que le Dr Lafrance a apportées en disant qu'il se préoccupait de l'incidence de la maladie, du coût pour les collectivités et de la nécessité de mesures préventives. Toutefois, j'espère que nous serons plus prudents lorsque nous généralisons.

**Le sénateur Banks:** Mes collègues savent que j'apporte à cette question et à ce débat la clarté de vision qui découle de la naïveté et du défi. Je n'ai aucune difficulté à faire une distinction entre les crimes de violence, qui sont déjà passibles de sanctions et la question que voici: est-ce un délit que d'inciter la haine à l'égard d'un groupe identifiable de personnes? J'aborde la question de ce point de vue.

Pour ajouter à ce qu'a dit madame le sénateur Andreychuk, docteur Lafrance, je comprends aussi ce à quoi vous voulez en venir. Toutefois, lorsque l'on présente des opinions scientifiques, il faut s'assurer d'avoir raison. Vous avez notamment dit qu'il n'y a qu'un groupe de personnes à qui il n'est pas permis de donner du sang. Or ce n'est pas vrai. Je ne peux pas donner de sang pour des raisons autres que celles que vous avez présentées. Il faut faire attention lorsqu'on invoque un argument scientifique. Je ne peux pas donner de sang parce que je prends des médicaments pour une tension artérielle élevée et donc on ne veut pas de mon sang.

**Le Dr Lafrance:** Vous êtes un individu et j'ai parlé de «groupe».

**Le sénateur Banks:** Je suis tout autant membre d'un groupe identifiable que quiconque d'autre. Les homosexuels ne sont pas, au sens normal du terme, un groupe identifiable. Vous ne pouvez pas dire cet homme ou cette fille l'est.

Une des objections soulevées, c'est qu'il est difficile de définir «la haine». L'article 319 porte sur l'incitation à la haine et l'article 318 porte sur le génocide. Si nous éliminons l'idée de la haine du Code criminel actuel, par quoi la remplacer? Si nous le faisons, faut-il tout simplement abroger entièrement l'article 319? Je présume qu'il n'est pas acceptable de faire ou de dire certaines choses qui offensent un groupe qui se différencie par la religion, la couleur ou l'origine ethnique. Je pense que nous en convenons tous.

If the word “hatred” were not the one we use, what would we use? Absent that, should we just do away with it and say there is no criminal sanction against preaching — or whatever we call it — against people because of their colour, race, ethnic origin, derivation or religion? How would we handle that?

**Ms. Buckingham:** My understanding of the history of this section of the Criminal Code is that it comes from the Second World War. It became part of the Criminal Code later than the Second World War but that was the origin because of the large body of literature against the Jews. We do not want that to happen again

**Senator Banks:** — and blacks, Irish and Poles.

**Senator Cools:** Black people did not have much to say in this.

**Ms. Buckingham:** We are concerned about violence and inciting violence against another group in society.

**Senator Banks:** That is not —

**Ms. Buckingham:** That is not what the section says but you are wondering what we would use if we removed “hatred.” We would accept violence and incitement of violence.

**Senator Banks:** Is it all right to incite hatred if no violence follows from it, in your view?

**Ms. Buckingham:** We have to draw a line in protecting our freedom of expression in society. You are wrestling with the question of where that line falls.

My concern is that hatred is a very difficult thing to define. It may be that I feel hatred is incited against me when somebody calls me a bigot. If someone calls me a bigot, is that hatred against me? How do we define it? Do we define it objectively or subjectively? Inciting violence is much easier to define. Clearly, it is criminal. Inciting hatred is much closer to the line and to call that “criminal” is a serious thing.

**Senator Banks:** Do you think, for example, that we ought not to have criminal sanctions against people who incite hatred against religions? Would that be okay with you?

**Ms. Buckingham:** I would not be averse to removing that. I do not like people doing that, but for it to be a criminal offence —

**Senator Banks:** Would it be okay for you if it were not a criminal offence to incite hatred against people because of their religion or because of their colour?

**Ms. Buckingham:** As a Criminal Code offence.

**Senator Banks:** Thank you. You are worried that people will be charged under the provisions of the bill, were it to become law, for things which they now say and which are not now susceptible of a criminal offence.

Do you take any comfort from clause 2 of the bill? This does not address Mr. Lafrance’s point — which I thought was very interesting — that the bill sort of takes care of allowing people to say things for reasons that are religiously derived and not otherwise. However, your objections are based on religious

Si nous n'utilisons pas le mot «haine», lequel faut-il utiliser? Devons-nous l'éliminer et dire qu'il n'y a pas de sanction pénale infligée à ceux qui prêchent — faute d'un autre mot — contre les gens à cause de leur couleur, de leur race, de leur origine ethnique, de leur orientation sexuelle ou de leur religion? Que faire?

**Mme Buckingham:** D'après ce que je sais de l'histoire de cet article du Code criminel, il remonte à la Seconde Guerre mondiale. En fait, on l'a inclus dans le Code criminel après la Seconde Guerre mondiale, à cause justement de nombreux écrits contre les Juifs. Nous ne voulons pas que cela se reproduise.

**Le sénateur Banks:** ... et les Noirs, les Irlandais et les Polonais.

**Le sénateur Cools:** Les Noirs n'ont pas eu grand-chose à dire.

**Mme Buckingham:** Nous redoutons la violence et craignons d'inciter la violence contre encore un autre groupe dans la société.

**Le sénateur Banks:** Ce n'est pas...

**Mme Buckingham:** Ce n'est pas ce que prévoit l'article, mais on sa demande quelle expression utiliser si nous laissons tomber «haine». Nous nous trouverions ainsi à accepter la violence et l'incitation à la violence.

**Le sénateur Banks:** Est-il acceptable d'inciter à la haine si ce n'est pas accompagné de violence?

**Mme Buckingham:** Il faut quand même protéger notre liberté d'expression dans la société. Nous nous débattons pour décider où faire la distinction.

Je crains que la haine soit très difficile à définir. Je peux penser par exemple que c'est une incitation à la haine si quelqu'un me qualifie d'intolérante mais est-ce une manifestation de haine contre moi? Comment pouvons-nous définir la haine? Faut-il le faire objectivement ou subjectivement? Il est beaucoup plus facile de définir l'incitation à la violence. Manifestement, c'est une activité criminelle. L'incitation à la haine frôle davantage la limite à ne pas franchir parler de «crime» n'est pas une petite affaire.

**Le sénateur Banks:** Pensez-vous par exemple qu'il ne faut pas imposer de sanctions pénales à ceux qui incitent à la haine contre la religion? L'accepteriez-vous?

**Mme Buckingham:** Je n'ai aucune objection à retirer cela. Je n'aime pas ça, mais de là à en faire un délit criminel.

**Le sénateur Banks:** Accepteriez-vous que ce ne soit pas passible de sanction pénale que d'inciter à la haine contre les gens pour des raisons de religion ou de couleur?

**Mme Buckingham:** Comme une infraction au Code criminel.

**Le sénateur Banks:** Merci. Vous vous inquiétez que l'on inculpera des gens aux termes de ces dispositions du projet de loi, s'il est adopté, pour des choses dites qui ne sont pas considérées comme une infraction pénale.

Êtes-vous rassurée par l'article 2 du projet de loi? Est-ce que cela ne vise pas le point soulevé par le Dr Lafrance — que j'ai trouvé très intéressant — à savoir que le projet de loi permet plus ou moins aux gens de dire des choses pour des raisons religieuses mais rien d'autre. Toutefois, vos objections reposent sur vos



beliefs. I am wondering whether you would take comfort from clause 2 of the proposed legislation. I am not referring to the Criminal Code but clause 2 of Bill C-250.

**Ms. Buckingham:** The concern I have is that that amendment is to the defences. My understanding of how the courts have interpreted this is to say, "If we find that you are wilfully promoting hatred, it cannot constitute a good faith expression on a religious subject."

**Senator Banks:** What precedent is there that says that?

**Ms. Buckingham:** I am looking at the *Harding* case in which a pastor in Toronto published a number of pamphlets dealing with Muslims in that city. First, the court said that wilful blindness could constitute "wilful," therefore it did not matter that he did not intend to promote hatred against Muslims. Also, while he was expressing his opinion on a religious subject, he could not hide behind his religious expression to promote hatred.

**Senator Banks:** I agree.

**Ms. Buckingham:** Unfortunately, what we end up with is a situation where the defences do not really help you very much. If you are found to have been promoting hatred, the courts will say, "There is no religion that allows you to promote hatred. Therefore, it cannot be a good faith expression on a religious subject, even if it is based on a religious text."

**Senator Banks:** Do you take any comfort from the fact that in order to protect against all prosecutions under the Criminal Code, one must convince an attorney general that the bringing of a charge is likely to result in a conviction and that absent that, the kinds of frivolous things that you are talking about would not likely obtain? Does that give you any comfort from your reservations about the bill?

**Ms. Buckingham:** It helps not to have frivolous prosecutions. However, it certainly did not help Reverend Harding in his case. He still had the case brought against him and it did result in a conviction.

I am more concerned about what constitutes hatred. If gays and lesbians feel that Christians saying homosexual behaviour is a sin and promotes hatred —

**Senator Pearson:** Some Christians.

**Ms. Buckingham:** — some evangelical Christians and some Catholic Christians will say that, that could be considered to be promoting hatred, whether the Attorney General agrees with it or not, and could result in a conviction.

**Senator Banks:** Not if the attorney general does not agree that it is likely to result in a conviction.

**Ms. Buckingham:** No, but what if it does result in conviction?

croyances religieuses. Je me demande si l'article 2 du projet de loi vous rassure. Je ne parle pas du Code criminel, mais de l'article 2 du projet de loi C-250.

**Mme Buckingham:** Ce qui m'inquiète, c'est que l'amendement vise les moyens de défense. Si j'ai bien compris, les tribunaux ont interprété cette disposition comme signifiant: «Si nous décidons que vous avez fait la promotion, à dessein, de la haine, cela ne saurait constituer une expression de bonne foi sur un sujet religieux».

**Le sénateur Banks:** En vertu de quel précédent?

**Mme Buckingham:** Je songe à l'affaire *Harding* dans laquelle un pasteur de Toronto a publié plusieurs brochures au sujet des musulmans dans cette ville. Tout d'abord, le tribunal a dit que l'aveuglement volontaire pouvait être «volontaire» et que, par conséquent, peu importait qu'il n'ait pas eu l'intention de faire la promotion de la haine contre les musulmans. Le tribunal a également décrété que dans l'expression de son opinion sur un sujet religieux, il ne pouvait pas utiliser son expression religieuse pour promouvoir la haine.

**Le sénateur Banks:** J'en conviens.

**Mme Buckingham:** Malheureusement, nous nous retrouvons avec une situation où les moyens de défense ne vous aident pas vraiment beaucoup. Si on décide que vous avez fait la promotion de la haine, le tribunal dira: «Il n'y a aucune religion qui vous permet de faire la promotion de la haine. Par conséquent, il ne peut s'agir de l'expression, de bonne foi, sur un sujet religieux, même si c'est fondé sur un texte religieux».

**Le sénateur Banks:** Est-ce que cela vous rassure qu'afin de se prémunir contre toutes poursuites aux termes du Code criminel, on doit convaincre le procureur général que les accusations portées entraîneront probablement une condamnation et qu'en l'absence de cette conviction, le genre de choses frivoles dont vous parlez ne pourrait pas se produire? Est-ce que cela vous rassure par rapport à vos réserves sur ce projet de loi?

**Mme Buckingham:** Cela empêchera les poursuites frivoles. Toutefois, cela n'a certainement pas aidé le révérend Harding. Il a fait l'objet d'accusations et a été reconnu coupable.

Je suis plus préoccupée par ce qui constitue la haine. Si les gais et les lesbiennes estiment que le fait que les chrétiens condamnent le comportement homosexuel en le qualifiant de péché et que cela fait la promotion de la haine...

**Le sénateur Pearson:** Certains chrétiens.

**Mme Buckingham:** ... certains chrétiens de l'Église évangélique et certains chrétiens catholiques prétendront que cela pourrait constituer la promotion de la haine, que le procureur général en convienne ou non, et pourrait entraîner une condamnation.

**Le sénateur Banks:** Pas si le procureur général n'accepte pas qu'une condamnation est possible.

**Mme Buckingham:** Non, mais si cela entraîne une condamnation?

**Senator Banks:** Then the attorney general would have been convinced that it was going to in the first place and that there was some substance to the case.

**Ms. Buckingham:** That is right. It is a severe limitation on freedom of religion and freedom of expression.

**Senator Banks:** We have restrictions placed upon us. We live in a society. It is necessary, you will agree, that in a society we have restrictions placed upon us and there are restrictions on our freedoms. I mean, to be absurd, I cannot drive 70 miles an hour through a school zone. No matter how much I want to and no matter how much I believe I ought to be able to, I cannot do that. If we are going to live together, our freedoms are not in any sense, in any arena, absolute; they are restricted, by definition, in a society.

**Senator Joyal:** Ms. Buckingham, you referred on different occasions in your answers to Madam Justice McLachlin. Did you read the speech she gave at McGill University on the occasion of a conference on pluralism, religion and public policy on November 18, 2002? She clearly delineated the realm of freedom of belief and the rule of law in our society where freedom of belief does not trump the rule of law. That seems to be in conflict with your own reading of the separation between the church and the state, as my colleague Senator Smith has put it.

According to the law of the land, freedom of religion is not absolute. The freedom of expression of some religious beliefs is not absolute. If, in a society, under religious belief you promote, for instance, to kill a group of people in society, you cannot cloak yourself under freedom of religion to be free from charges. There are limits to freedom of belief expressed publicly. You might, as a private individual, believe this is wrong.

Let us take another example. For instance, the Roman Catholic Church has the sacrament of marriage. It has pronounced that divorcees live in sin. As you know, the church refuses the sacrament to divorcees. If someone were to say in public, "Let's kill all divorcees because they live in sin and they will die in sin," I think you cross over the limits of the rule of law in society. The rule of law in society is that the dignity of the human being commands that everyone has the right to life and physical integrity.

If your religious belief endangers the right to physical integrity, then the law somewhere must place some limits on the expression of those beliefs publicly and the consequences that you might want to draw for yourself in terms of public action.

I draw your attention to the speech of Madam Justice McLachlin because I think she succeeded in delineating very well the realm of religious belief and religious expression and the realm of the rule of law whereby each individual is entitled to his or her integrity.

**Le sénateur Banks:** Alors le procureur général devrait en être convaincu au départ et aussi que l'affaire a un certain mérite.

**Mme Buckingham:** Justement. Cela limite grandement la liberté de religion et la liberté d'expression.

**Le sénateur Banks:** Il y a des limites auxquelles nous devons nous conformer. Nous vivons en société. Vous conviendrez avec moi que dans une société il faut établir des limites et que nos libertés sont limitées. Je veux dire, pour prendre un exemple absurde, que je ne peux pas conduire à 70 milles par heure dans une zone scolaire. Même si j'en ai très envie et même si je pense que je devrais pouvoir le faire, je ne le peux pas. Lorsque nous vivons en société, nos libertés, en ce sens, ne sont pas absolues. Elles sont limitées, c'est la définition d'une société.

**Le sénateur Joyal:** Madame Buckingham, vous avez fait référence à la juge McLachlin à plusieurs reprises dans votre réponse. Avez-vous lu le discours qu'elle a prononcé à l'Université McGill lors d'une conférence sur le pluralisme, la religion et la politique publique, le 18 novembre 2002? Elle définissait clairement la liberté de croyance et la suprématie du droit, elle expliquait que dans notre société, la liberté de croyance ne prime pas sur la suprématie du droit. Cela semble contredire votre propre interprétation de la séparation entre l'Église et l'État, comme l'a dit mon collègue le sénateur Smith.

En vertu des lois du pays, la liberté de religion n'est pas absolue. Si, dans une société, en vertu de vos croyances religieuses, vous encouragez, par exemple, le meurtre d'un groupe de personnes, vous ne pouvez pas vous attendre à ce que la liberté de religion que vous invoquez vous protège des poursuites. Il y a des limites à la liberté d'exprimer ses croyances publiquement. Vous, en tant que personne, pouvez vous y opposer.

Prenons un autre exemple. Dans l'Église catholique romaine, le sacrement du mariage existe. Il est dit que les personnes divorcées vivent dans le péché. Comme vous le savez, l'Église refuse la communion aux divorcés. Si quelqu'un disait publiquement «Tuons toutes les personnes divorcées parce qu'elles vivent dans le péché et qu'elles mourront dans le péché», je pense que ce serait enfreindre les limites de la suprématie du droit dans la société. La primauté du droit dans une société revient à dire que la dignité de l'être humain impose que toute personne ait droit à la vie et à l'intégrité physique.

Si vos croyances religieuses mettent en péril ce droit à l'intégrité physique, la loi doit établir des limites à l'expression publique de ces croyances et fixer les conséquences de celle-ci.

J'attire votre attention sur le discours de la juge McLachlin parce que je pense qu'elle a réussi à délimiter précisément la notion de croyance et d'expression religieuse et la notion de la primauté du droit, qui accorde à chacun le droit à son intégrité.



Section 319(1) of the Criminal Code states:

Every one who, by communicating statements in any public place, incites hatred against any identifiable group where such incitement is likely to lead to a breach of the peace is guilty of...

Thus, there is a qualification to hatred. Hatred per se is not prohibited in the Criminal Code. It is hatred when the incitement is likely to lead to a breach of the peace. That qualification is very clearly stated in the Criminal Code. I think the Criminal Code balances one's belief against the act of inciting people to break the peace, to threaten someone's physical integrity. That is what we mean by breach of the peace.

Did you pay any attention to that aspect of section 319(1) as it relates to the Charter and to the various interpretations of the courts as reviewed by Madam Justice McLachlin in her lecture?

**Ms. Buckingham:** Section 319(2) actually causes me more concern than section 319(1). Section 319(2) does not have that qualification about leading to a breach of the peace or inciting violence. You have raised the very point I made earlier. Crossing the line is when someone is advocating violence or a breach of the peace, but this is more like the first situation where the Catholic Church may refuse to give the sacraments to divorced people. The rule of law now says that you cannot discriminate as a church. That would be an infringement on freedom of religion with which the Church would have a problem.

Without the extra qualification of violence or breach of the peace, that is where this section goes. This section does go toward saying: Your religious beliefs are no longer in accordance with the rule of law because you have discriminatory beliefs on the basis of morality. Whether on divorce or sexual orientation, I do not think the state properly belongs in that realm of religion to tell religious groups what they can and cannot believe, or what they can and cannot promote within their communities.

**Senator Joyal:** There is no problem. No one has ever seen a case in the Canadian jurisprudence whereby the beliefs or doctrines of a church — for instance, those prohibiting divorce or behaviours — have been sanctioned by the court as being contrary to human rights. When you cross over from belief and you bring it to a public stage and you target a group of people and you promote hatred and violence toward those people, the state intervenes there to protect people.

Freedom of religion, as I say, is not absolute. Religious beliefs do not trump the rule of law in my opinion and in the opinion of the Canadian courts. The rule of law is based on an essential group of values. Among that essential group of values are physical integrity and human dignity. Those are core values of society. Those values might be interpreted differently in a church or through a body of doctrine. Different doctrines hold different perceptions on various behaviours.

Le paragraphe 319(1) du Code criminel stipule que:

Quiconque, par la communication de déclarations en un endroit public, incite à la haine contre un groupe identifiable, lorsqu'une telle incitation est susceptible d'entraîner une violation de la paix, est coupable [...]

Par conséquent, il existe une définition de la haine. La haine en tant que telle n'est pas interdite dans le Code criminel. C'est l'incitation à la haine qui est susceptible d'entraîner une violation de la paix qui est interdite. Cette définition est très claire dans le Code criminel, qui établit un équilibre entre les croyances de chacun et l'incitation à violer la paix, à menacer l'intégrité physique de quelqu'un. C'est ce qu'on entend par violation de la paix.

Avez-vous étudié cet aspect du paragraphe 319(1), en rapport à la Charte et aux différentes interprétations des tribunaux dont a parlé la juge McLachlin lors de son discours?

**Mme Buckingham:** Le paragraphe 319(2) me préoccupe davantage que le paragraphe 319(1). Le paragraphe 319(2) ne mentionne pas l'incitation à la violation de la paix ou à la violence. Vous avez soulevé l'argument que j'ai justement invoqué plus tôt: inciter à la violence ou à la violation de la paix, c'est dépasser les bornes. Mais c'est différent du premier cas où l'Église catholique refuse de permettre aux personnes divorcées de communier. La suprématie du droit stipule maintenant qu'en tant que lieu de culte, vous ne devez pas faire de discrimination. Ce serait donc une violation de la liberté de religion qui posera un problème à l'Église.

Sans préciser qu'il s'agit d'incitation à la violence ou d'une violation de la paix, c'est à cela que le paragraphe aboutirait. Il tend à dire: vos croyances religieuses ne sont plus en conformité avec la primauté du droit parce que, d'un point de vue moral, vos croyances sont discriminatoires. Qu'il s'agisse de divorce ou d'orientation sexuelle, je ne pense pas que l'État soit à sa place dans le domaine de la religion pour pouvoir dire aux groupes religieux ce qu'ils peuvent croire ou pas, ou ce qu'ils peuvent promouvoir ou pas au sein de leurs communautés.

**Le sénateur Joyal:** Là n'est pas le problème. On n'a jamais vu un tribunal canadien sanctionner les doctrines d'une église — par exemple en interdisant le divorce et d'autres conduites — comme étant contraires aux droits de la personne. C'est quand on quitte la sphère des croyances et qu'on s'aventure sur la scène publique pour cibler un groupe de personnes et pour promouvoir la haine et la violence envers ce groupe, que l'État intervient pour protéger ledit groupe.

La liberté de religion, je le répète, n'est pas absolue. Les croyances religieuses ne supplantent pas la primauté du droit; c'est mon opinion et celle des tribunaux canadiens. La primauté du droit repose sur un groupe de valeurs essentielles. Parmi ces valeurs essentielles, figurent l'intégrité physique et la dignité humaine. Il s'agit de valeurs fondamentales de notre société. Il est possible de les interpréter différemment selon la confession religieuse ou le dogme. Les comportements sont jugés différemment selon le dogme.

We must ask ourselves whether this bill clearly delineates between a doctrinal belief about a certain behaviour versus the need to protect the rule of law in society. That is what we are trying to understand with this bill. When you say that your group is indifferent to the promotion of hatred, I say, well, that is a belief and I respect that.

**Ms. Buckingham:** If I had said that, I would certainly agree with you, but I actually started out by saying we do not condone that, nor do we promote it. It is not a Christian belief to promote hatred.

**Senator Joyal:** That is what I thought, too, but I do not want to have a discussion on this. In my own faith, I thought that the first commandment is to love others. That is the first and only commandment. To me, it is the most important one. That is what I am told: If you follow this one, you will be safe.

You may say there are a lot of scales and a lot of sins that have been pronounced under that, and I would agree with that. We are not wrestling with the content of the various beliefs, we are looking at the line whereby religious belief can not go behind the line of maintaining public peace and maintaining human dignity. That is essentially where we are at with this bill. That is how I understand we are trying to see the various implications.

**Ms. Buckingham:** If this committee is inclined to recommend passage of this legislation — that certainly is not clear at this point — I would encourage you to consider including something that would specifically protect religious texts and make it clear that those will not be targeted by this legislation.

**Ms. Landolt:** Senator Joyal has put his finger on the problem with this bill. He asked if this bill clearly delineated hate propaganda that would cause harm versus people who merely speak badly of someone else. That really is it. That is the problem with the bill; it does not delineate.

Certainly my organization has been accused of hate. We have been told, "As soon as this bill is passed, are we ever going to get charges against you to shut you up because what you say is 'hateful.'" This bill does not delineate or protect anyone from charges. The examples given by Senator Joyal are valid; we do not want to protect any religious group that insists in going against the rule of law — obviously not.

This bill does not do that. This bill is not protecting ordinary, everyday people, whether religious or non-religious. This bill can be used as a tool to "shut us up" as it were, in our freedom of expression and freedom of religion because the bill is not clear. We know that activists will go against us for speaking what we believe to be perfectly normal debate. That is the problem with this bill; it is too vague. What is hate? No one knows. These are the problems of the bill.

La question que nous devons nous poser est la suivante: le projet de loi établit-il une distinction claire entre une croyance doctrinale à propos d'une certaine conduite et le besoin de protéger la primauté du droit dans la société? C'est ce que nous nous efforçons de comprendre en examinant le projet de loi. Quand vous dites que l'incitation à la haine est une question à laquelle votre groupe est indifférent, je réponds que c'est une croyance et que je la respecte.

**Mme Buckingham:** Si c'est ce que j'avais dit, je serais d'accord avec vous. Mais j'ai, en fait, commencé par dire que c'était une pratique que nous ne tolérions pas, que nous n'encourageons pas. Il n'est pas chrétien d'inciter à la haine.

**Le sénateur Joyal:** C'est bien ce qu'il me semblait, aussi. Mais ce n'est pas ce dont je veux discuter. Ma propre foi veut cependant que le premier commandement soit d'aimer son prochain. C'est le premier et le seul commandement. À mes yeux, c'est le plus important. C'est ce qu'on me dit: Respecter ce commandement, et vous serez tranquille.

Vous pourrez me dire qu'il existe une multitude de poids et de mesures, et toute une gamme de péchés, sous ce chapitre, et je serais d'accord. Nous n'essayons pas de comprendre le contenu de différences croyances mais la limite que chevauchent les croyances religieuses d'une part et la nécessité de maintenir l'ordre public et la dignité humaine de l'autre. C'est la nature de nos réflexions sur le projet de loi. C'est sous cet angle que nous tâchons d'en mesurer les diverses implications.

**Mme Buckingham:** Si votre comité entend recommander l'adoption du projet de loi — ce qui est loin d'être clair, à ce stade — je vous encourage à envisager d'y inclure une disposition qui protégerait spécifiquement les textes sacrés et qui clarifierait qu'elles ne sont pas visées par cette mesure législative.

**Mme Landolt:** Le sénateur Joyal a mis le doigt sur le problème. Il a demandé si le projet de loi distinguait clairement la propagande haineuse susceptible d'entraîner un préjudice, d'une part, et les gens qui se contentent de dire du mal de quelqu'un d'autre, d'autre part. Là est la question. Là est la faiblesse du projet de loi; il n'établit pas cette distinction.

On a souvent accusé de haine mon organisation. On nous a dit: «Dès que ce projet de loi sera adopté, on va tenter des poursuites contre vous pour vous faire taire, parce que vos propos sont «haineux»». Le projet de loi n'établit pas de distinction claire; il ne protège personne contre ce type de poursuites. Les exemples donnés par le sénateur Joyal sont valides; ne nous voulons protéger aucun groupe religieux qui veuille s'opposer à la primauté du droit — manifestement pas.

Le projet de loi ne protège pas le commun des mortels, qu'ils soient religieux ou pas. Parce que le projet de loi n'est pas clair, il peut servir d'instrument pour nous museler, pour bâillonner notre liberté d'expression et notre liberté de religion. Nous savons que des militants nous prendront à partie quand nous parlerons, dans le cadre d'un débat que nous estimons parfaitement normal. C'est l'ennui avec ce projet de loi; il est trop vague. Qu'est-ce que la haine? Personne ne le sait. Voilà les problèmes que pose le projet de loi.



Someone mentioned that the Attorney General would stop that. We know that attorneys general are simply political officials. They are part of a political party and are simply doing what is politically correct. They are not upholding the law; they are promoting party policy. We have no guarantee that the attorneys general will protect us. That is why this bill is so dangerous. It frightens us because we will not have any freedom to speak what we believe.

**The Chairman:** I thank the panellists for the informative discussions and the very informative interactions. You certainly have given us food for thought in our deliberations.

I welcome our next witnesses. They are all individuals who have come to share their thoughts and opinions on Bill C-250.

**Mr. Gerald Chipeur, Lawyer, Chipeur Advocates, As an individual:** I have been invited to speak to this committee on the subject of the Bill C-250. My comments are offered as a lawyer who practices in the area of constitutional law. However, I must confess my political bias. I am a confirmed libertarian. I do not believe there are many problems that are amenable to solution by government. Government usually moves too slowly to achieve its objective of making life better for citizens. However, the greater concern that I have with this legislation is that once government starts to move, it cannot be stopped or nuanced to account for exceptions. That means that the innocent are often hurt when the government tries to go after the guilty. I am afraid that Section 318 of the Criminal Code could become a living example of my concerns.

Let me be clear: I oppose the very existence of sections 318 and 319 of the Criminal Code. It should not be expanded. It should not be amended. It should be repealed.

I do not say this because I favour discrimination on any of the grounds that are currently listed or any other grounds. That is not Canada's tradition. In fact, it has been for centuries Canada's great honour to be a safe harbour for those who face discrimination.

The history of my family is a case in point. My heritage includes Polish Roman Catholics who fled persecution in 1858. My ancestors were not able to keep their faith or their language when Prussia ruled a certain area of Poland in which they lived. Therefore, they moved to Wilno, Ontario, which was at the end of the rail line in 1858. Wilno is just a few hours northwest of Ottawa, and its cemetery is the resting place of my great-great-grandfather, who was the patriarch of those first immigrants. I have tried to maintain the tradition of advancing religious liberty and have done so many times in our Supreme Court and before committees such as this.

However, sections 318 and 319 of the Criminal Code do not advance the cause of non-discrimination. Instead, unfortunately, they provide and will provide an occasion for discrimination. As a

Quelqu'un a dit que le procureur général empêcherait ce type de poursuites. Or, nous savons que les procureurs généraux sont simplement des représentants politiques. Ils sont membres d'un parti politique et font simplement ce qui est politiquement correct. Ils ne défendent pas la loi; ils défendent la politique de leur parti. Nous n'avons aucune garantie que les procureurs généraux nous protégeront. C'est pour cela que le projet de loi est si dangereux. Il nous fait peur, parce que nous n'aurons pas la liberté de dire ce que nous pensons.

**Le président:** Je remercie les participants à la table ronde des discussions et échanges très instructifs. Vous nous avez donné matière à réflexion lors de nos délibérations.

Bienvenue à nos prochains témoins. Ils sont venus nous faire part, à titre personnel, de leurs réflexions et de leurs opinions au sujet du projet de loi C-250.

**M. Gerald Chipeur, avocat, Chipeur Advocates, témoignage à titre personnel:** J'ai été invité à prendre la parole devant le comité au sujet du projet de loi C-250. C'est en tant qu'avocat exerçant le droit constitutionnel que je formule mes commentaires. Au départ, toutefois, je dois admettre avoir un parti pris politique: je suis un libertarien inconditionnel. À mon sens, il existe peu de problèmes susceptibles d'être résolus par un gouvernement. Un gouvernement agit généralement trop lentement pour atteindre son objectif d'améliorer la vie de ses citoyens. Mais, ce qui m'inquiète surtout, dans le projet de loi en question, c'est que, une fois que le gouvernement commence à agir, on ne peut pas l'arrêter ni introduire de nuances pour tenir compte des exceptions. Cela veut dire que, quand un gouvernement s'efforce de punir des coupables, ce sont souvent des innocents qui écopent. Je crains que l'article 318 du Code criminel ne devienne une illustration criante de mes préoccupations.

Soyons clairs: je m'oppose à l'existence même des articles 318 et 319 du Code criminel. Il ne faut pas les élargir. Il ne faut pas les amender. Il faut les éliminer.

Je ne dis pas cela parce que je suis en faveur de la discrimination en vertu d'un des critères déjà invoqués ou en vertu de tout autre critère. Ce n'est pas dans la tradition du Canada. En fait, cela fait des siècles que le Canada s'enorgueillit d'être un havre de paix pour les personnes en butte à la discrimination.

L'histoire de ma famille en est un exemple. Je compte parmi mes ancêtres des catholiques polonais qui ont fui la persécution en 1858. Alors que la Prusse régentait la région de Pologne où ils vivaient, ils auraient été contraints d'abandonner leur foi et leur langue. Ils ont préféré immigrer et s'installer à Wilno, en Ontario, qui, en 1858, était au bout de la voie ferrée. Ainsi, dans le cimetière de Wilno, à quelques heures à faire au nord-ouest d'Ottawa, repose mon arrière-arrière-arrière-grand-père, patriarche de notre lignée d'immigrants. J'ai essayé de maintenir la tradition familiale et de promouvoir la liberté de religion, que j'ai défendue à plusieurs reprises devant la Cour suprême et devant des comités tels que celui-ci.

Toutefois, les articles 318 et 319 du Code criminel ne servent pas la cause de la non-discrimination. Ils constituent plutôt, hélas, une occasion de discrimination. En tant que membre d'une famille



person from a family whose faith and ethnic origin have been attacked in the past, I do not want the kind of protection offered by sections 318 and 319. Let me briefly tell you why.

The first reason is the potential for abuse. Individuals who commit crimes deserve society's condemnation for their actions, and they deserve the penalty prescribed. However, when society is allowed to seek additional penalties because the views of the criminal relate to race, colour, religion, ethnic origin or sexual orientation, the lawmakers cross the line from prohibiting bad conduct into fanning the flames of tribalism and anger, which human rights statutes were created to manage and reduce. In other words, the answer to one of the questions asked earlier today is that the proper response to this kind of problem in our society is a civil response. It is a human rights response; it is not a criminal response.

The second reason is just as important. Sections 318 and 319 insult the victim's humanity. Crime should be punished because of its impact on the victim, not because of society's desire to socially engineer or reform the criminal. It is the victim's status as a human being, not membership in a class, which should be protected by the Criminal Code.

Let me conclude with reference to a recent decision by the United States Supreme Court that highlights the issue and where society's interests should be. That case is *Virginia v. Black*, decision of the United States Supreme Court, delivered April 7, 2003. In that case, Justice O'Connor addressed the question of whether cross burning should be banned as *prima facie* evidence of intimidation or the intent to intimidate. If you read that case, you will see that the approach taken by the United States Supreme Court is that when hate speech is in itself intended to intimidate — as opposed to having an impact on a third party and then leading that third party to act improperly — that is when society should have an interest and has an interest in making that action criminal. This is what she said. She struck down the legislation because there was not a requirement that the actual activity of cross burning, in this case, was intended to intimidate in order to be criminal. She said that the act of burning a cross may mean that a person is engaging in constitutionally proscribable — in other words, prohibited — intimidation, or it may mean that the person is simply engaged in core political speech. The *prima facie* evidence provision blurs the line between these two meanings, ignoring all of the contextual factors that are necessary to decide whether a particular cross burning is intended to intimidate.

There could be no clearer example of discrimination than cross burning, and what the United States Supreme Court says is that simply expressing hatred, which clearly cross burning does, only becomes a crime in the United States when there is an intent that that actual expression would intimidate and therefore lead someone not to act in a particular way. That is the kind of activity that the criminal law in that country provides is in fact illegal.

dont la foi et l'origine ethnique ont été attaquées par le passé, je n'ai que faire du type de protection qu'offrent les articles 318 et 319. Laissez-moi vous dire brièvement pourquoi.

Tout d'abord, à cause du risque d'abus. Les personnes qui commettent des crimes méritent d'être condamnées par la société pour leurs actes et méritent la sanction prescrite. Toutefois, quand la société a le droit de chercher des sanctions additionnelles parce que les points de vue du criminel ont trait à la race, la couleur, la religion, l'origine ethnique ou l'orientation sexuelle, le législateur franchi une limite: il passe de l'interdiction d'une conduite répréhensible pour attiser les flammes du tribalisme et de la colère, que les lois relatives aux droits de la personne ont été créées pour contrôler et réduire. En d'autres termes, la réponse à l'une des questions posées plus tôt aujourd'hui c'est à la société civile de réagir à ce type de problème quand il se manifeste. Il faut y apporter une réponse ayant trait aux droits de la personne; pas une réponse relevant du Code criminel.

La deuxième raison pour laquelle je m'oppose aux articles 318 et 319 est tout aussi importante que la première. C'est que ces articles sont une insulte à l'humanité des victimes. Il convient de punir le crime du fait de son impact sur la victime et non parce que la société veut pratiquer la sociologie ou réformer le criminel. C'est la victime comme être humain qu'il convient de protéger dans le cadre du Code criminel, et non son appartenance à une classe.

En conclusion, je voudrais mentionner un arrêt rendu récemment par la Cour suprême des États-Unis qui illustre parfaitement quels devraient être les intérêts de la société. Je parle de l'affaire *Virginia v. Black* et de l'arrêt de la Cour suprême des États-Unis rendu le 7 avril 2003. Dans cette affaire, le juge O'Connor s'est demandé s'il fallait interdire de brûler une croix, comme preuve *prima facie* d'intimidation ou d'intention d'intimider. La lecture de l'affaire montre que la Cour suprême des États-Unis a décidé que c'était quand un discours haineux était conçu pour intimider par lui-même — et non à avoir un impact sur un tiers qui amènerait ce tiers à une conduite inappropriée — que la société était concernée et qu'elle devait rendre l'acte passible de sanctions pénales. C'est ce qu'indique la juge dans son arrêt. Elle a invalidé la mesure législative qui fait d'une action — dans ce cas, le fait de brûler une croix — un crime, sans qu'il y ait intention d'intimider. Dans son arrêt, la juge indique qu'une personne qui brûle une croix peut se livrer ainsi à une intimidation contraire à la Constitution, et donc interdite, ou exprimer un point de vue politique fondamentale. La disposition sur la preuve *prima facie* estompe la ligne de démarcation entre ces deux significations, ne tenant aucun compte de tous les facteurs contextuels qui sont nécessaires pour décider si dans un cas particulier brûler une croix visait à intimider.

Brûler une croix est un exemple manifeste de discrimination. Que dit la Cour suprême des États-Unis? Qu'exprimer de la haine, comme on le fait manifestement en brûlant une croix, devient un crime aux États-Unis uniquement si c'est avec intention d'intimider et donc d'amener quelqu'un à ne pas agir d'une certaine façon. On a là une activité effectivement passible de sanctions pénales en vertu des lois du pays.



Under section 2(b) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, political speech ought not to be restricted unless that speech is in and of itself intended to have an impact on others. That should be the test. This constitutional imperative should be applicable even when we can say the speech — like the cross burning — is hateful in and of itself.

In his major thesis *On Liberty*, John Stuart Mill highlighted why this is an important principle for society to follow. He said that belief — even bad or immoral beliefs — should be allowed because otherwise we are turning our citizens into children. If we do not allow citizens to make decisions of a moral nature and then act upon them, then in fact we do not allow people to mature in their thinking and that limits the ability of society to ultimately develop and to come to new philosophies and ideas that may be better than the old ones.

Section 318 does not respect the guarantee of freedom of speech protected in section 2(b) of the Charter because section 318 could be applied to speech that is not meant to intimidate but merely to express a political opinion. To ensure that justice is done in Canada, this committee should not amend section 318(4) but instead should review sections 318 and section 319 of the Criminal Code with a view to a repeal of those sections.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Chipeur. Before going to Ms. Stefanowicz, welcome to Rev. Richard Parkyn, one of our panellists this evening.

**Ms. Dawn C. Stefanowicz, C.M.A., As an individual:** Thank you for giving me this opportunity to speak. My name is Dawn Stefanowicz. I am married, with two children. I grew up in Toronto during the 1960s and 1970s with a homosexual father whom I deeply loved. My father and many of his partners have passed away from AIDS.

Due to my experiences growing up within the gay, lesbian, bisexual, transgender and transsexual subcultures — and from this point on I will use “GLBT” — I believe I have a valuable perspective to offer.

I lived with my homosexual father in a highly sexualized environment. My mother and my two brothers and myself lived in this state. I was exposed to sexually inappropriate experiences from a young age, including pornography, drugs, alcohol and indecent sexual acts. I was exposed to under-age male recruitment, voyeurism, exhibitionism, sadomasochism, fetishism and group sex — for example, my father with 12 men. I was exposed to sexually explicit language. When I was eight, two of my father's sexual partners committed suicide after my father betrayed them.

Chairman and senators, there was also domestic violence among my father and his sexual partners. I was constantly exposed to the intolerant, derogatory, aggressive and hostile language so commonly used by GLBT people in their GLBT

En vertu de l'alinéa 2b) de la Charte canadienne des droits et des libertés, il conviendrait de ne pas limiter la liberté de parole, sauf si le discours est conçu pour avoir de lui-même un impact sur autrui. Tel devrait être le critère. C'est un impératif constitutionnel qui devrait s'appliquer, même quand nous pouvons dire que le discours — ou le fait de brûler une croix — est haineux par lui-même.

Dans son célèbre essai *De la liberté*, John Stuart Mill souligne pourquoi c'est un principe important à suivre pour une société. Il dit qu'il convient de permettre les croyances — même si elles sont mauvaises ou immorales —, parce que, sinon, on infantilise les citoyens. Si on ne laisse pas les citoyens prendre des décisions d'ordre moral, puis agir en conformité avec ces décisions, on ne permet pas aux gens de mûrir leurs réflexions, ce qui limite la capacité de la société à évoluer et à parvenir, en bout de ligne, à des philosophies et des idées neuves, susceptibles d'être meilleures que les anciennes.

L'article 318 ne respecte pas la garantie de liberté de parole protégée à l'alinéa 2b) de la Charte, parce que l'article 318 est susceptible de s'appliquer à un discours n'étant pas conçu pour intimider, mais simplement pour exprimer une opinion politique. Pour veiller à ce que justice soit faite au Canada, votre comité ne devrait pas modifier le paragraphe 318(4); il devrait plutôt réexaminer les articles 318 et 319 du Code criminel, dans le but de les abroger.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Chipeur. Avant de passer la parole à Mme Stefanowicz, je voudrais souhaiter la bienvenue au révérend Richard Parkyn, l'un des membres de notre table ronde ce soir.

**Mme Dawn C. Stefanowicz, CMA, témoignage à titre personnel:** Je vous remercie de me donner l'occasion de prendre la parole. Je m'appelle Dawn Stefanowicz. Je suis mariée et j'ai deux enfants. J'ai grandi à Toronto durant les années 60 et 70, avec un père homosexuel que j'aimais profondément. Mon père est mort du sida, comme un bon nombre de ses partenaires.

Ayant grandi au sein des sous-cultures gaies, lesbiennes, bisexuelles, transgenres et transsexuelles, que je qualifierai si après de «GLBT», j'estime avoir un point de vue digne d'intérêt.

J'ai vécu avec mon père homosexuel dans un environnement hautement sexualisé. Ma mère et mes deux frères et moi vivions dans cet environnement. J'ai été exposée très tôt à des expériences sexuelles inappropriées, dont la pornographie, les drogues, l'alcool et des actes sexuels indécents. J'ai été témoin du recrutement de mineurs, de voyeurisme, d'exhibitionnisme, de sadomasochisme, de fétichisme et de sexualité en groupe — mon père avec 12 hommes, par exemple. J'ai été exposée à un langage sexuellement explicite. Quand j'avais huit ans, deux des partenaires sexuels de mon père se sont suicidés après que mon père les ait trahis.

Monsieur le président, honorables sénateurs, il y avait aussi de la violence familiale entre mon père et ses partenaires sexuels. J'étais sans cesse exposée à un langage intolérant, insultant, agressif et hostile, celui qu'utilisent communément ces personnes

subcultures. My father and his friends had numerous and anonymous sexual partners and were involved in many different kinds of sexual behaviour.

My life was typical of children in the GLBT subcultures. Such environments are not good for children. These experiences affected me deeply and robbed me of my innocence, my conscience, and the ability to exercise my voice. I could not express any opposition toward my homosexual father's lifestyle. None of us could.

I lived firsthand the secrecy, neglect, abandonment, manipulation, abuse and stress of growing up with a homosexual father whose sexual obsessions and imperative compulsions left my brothers and me unprotected.

Chairman and senators, stop Bill C-250. Bill C-250 will remove my right as a child who grew up in this situation to the freedom of speech and freedom of expression to state opposition to particular forms of sexual behaviours, sexual diversity and family diversity.

My concern is for this and future generations of children who are and will be exposed to GLBT sexual diversity and family diversity. All human beings are created equal, but not all sexual behaviours are equal. These kinds of sexual behaviours and lifestyles do not create healthy, safe and secure home environments for children. Should Bill C-250 pass, I would not be able to oppose the many dangerous, risky and unhealthy homosexual sexual practices like sodomy, oral-anal sex and sadomasochism and others, and their social consequences for society.

Should Bill C-250 pass, I fear I could be prosecuted for speaking about the damaging repercussions and severe ramifications of homosexual sexual practices. Therefore, I am opposed to Bill C-250.

Bill C-250 will rule out any moral objections, bias and prejudice on the basis of sexual orientation. Under the guise of the undefined term "sexual orientation," this bill will protect persons who practise pansexuality from private and public criticism. Proponents of Bill C-250 will not define the term "sexual orientation," claiming that it has been used undefined for years in Canadian law, which it has. By not defining it, we open it to include any and all sexual orientations. Sexual orientation is fluid, evolving, a slippery slope, and includes diverse legal or illegal pansexual practices exercised privately and publicly. On the other hand, we are legitimizing harmful and dangerous sexual behaviours. Social recognition for GLBT is not a good enough reason to add sexual orientation to the genocide sections of the Criminal Code. This will not reduce hate crimes.

dans leur sous-culture GLBT. Mon père et ses amis avaient des partenaires sexuels nombreux et anonymes et se livraient à des comportements sexuels très divers.

Ma vie était typique de celles des enfants dans les sous-cultures GLBT. Ce ne sont pas des environnements appropriés pour des enfants. Ce sont des expériences qui m'ont affectée profondément et qui m'ont dérobé mon innocence, ma conscience, ainsi que la capacité à trouver ma voix. Je ne pouvais exprimer mon opposition au style de vie de mon père homosexuel. Aucun de nous n'en était capable.

J'ai connu, pour les avoir vécus, la dissimulation, le délaisement, l'abandon, la manipulation, les sévices et le stress d'une enfance auprès d'un père homosexuel dont les obsessions sexuelles et les compulsions pressantes nous laissaient sans protection, mes frères et moi.

Monsieur le président, honorables sénateurs, arrêtez le projet de loi C-250, car il me privera, en tant qu'enfant ayant vécu cette situation, de la liberté de parole et d'expression. Je ne pourrai manifester mon opposition à certains comportement sexuels, à une certaine diversité sexuelle et diversité familiale.

Je me préoccupe des générations d'enfants qui sont et qui seront exposés à la diversité sexuelle GLBT et à la diversité familiale. Tous les êtres humains sont créés égaux, mais tous les comportements sexuels ne sont pas égaux. Ce type de comportement sexuel et de mode de vie ne créent pas des environnements sains et sûrs pour des enfants. Si vous adoptez le projet de loi C-250, je ne pourrai pas m'opposer aux nombreuses pratiques sexuelles homosexuelles dangereuses, risquées et mauvaises pour la santé, comme la sodomie, le sexe oral anal, le sadomasochisme et d'autres, ni à leurs conséquences pour la société.

Si vous adoptez le projet de loi C-250, je craindrai d'être poursuivie si je parlais des répercussions nocives et des graves ramifications des pratiques sexuelles homosexuelles. C'est pour cela que je suis contre le projet C-250.

Le projet de loi C-250 exclura toutes objections morales et tout préjudice en vertu de l'orientation sexuelle sous le couvert du terme non défini d'«orientation sexuelle», le projet de loi protégera des personnes qui pratiquent la pansexualité, les mettant à l'abri de toutes critiques individuelles ou publiques. Les partisans du projet de loi C-250 ne définiront pas le terme «orientation sexuelle», disant qu'on l'utilise sans définition dans le droit canadien depuis des années, ce qui est exact. En l'absence de définition, le terme pourra recouvrir toutes les orientations sexuelles. L'orientation sexuelle est un concept fluide, en constante évolution, une pente glissante qui recouvre diverses pratiques pansexuelles légales ou illégales, dans la sphère privée ou publique. D'autre part, nous légitimons des comportements sexuels nocifs et dangereux. La reconnaissance sociale accordée aux GLBT n'est pas une excuse pour ajouter l'orientation sexuelle aux articles du Code criminel portant sur le génocide. Cet ajout ne réduira pas les crimes haineux.



I cannot find concrete and reliable Canadian statistics on hate motivated crimes that distinguish same-sex domestic violence from same-sex non-domestic violence, or physical assault from verbal assault, or true accusations from false ones.

Further, Bill C-250 will break down sexual barriers and foster sexually diverse family units that are not good for children.

Chairman and honourable senators, you should look to two Web sites — actually, they are attachments. One is for cruising locations in North America. The other one is the “Petition to Amend Canada’s Sex Laws to Get the Criminal Code Out of One’s Sex Life,” which is found on Xtra. Xtra is a very well respected and recognized gay and lesbian newspaper and Web site across Canada. It has papers in Ottawa, Toronto and Vancouver. It is highly respected, and on the front page it has this petition.

Finally, I welcome questions about further details of the personal impact on me growing up with a homosexual father within diverse subcultures.

**Mr. Clair Schnupp, Psychologist, As an individual:** Honourable senators, I want to thank you for this opportunity to share my views on Bill C-250. Before I proceed, I wish to state that Ms. Stefanowicz’s presentation moved me very deeply, because my wife and I have worked with people that come out of the same background every week for the last 44 years. Your presentation moved me deeply. This is not part of my script. I just want to thank you for what you said.

**The Chairman:** Perhaps you would like to take a few minutes. We will move to Rev. Parkyn.

**Reverend Richard L. Parkyn, As an individual:** Honourable senators, before my time begins, I would like to thank Ottawa for providing me a great welcome.

Though I am an ordained minister with a certain organization in Canada, I come here representing no interest group or religious order in particular but the many Canadians who somehow feel disenfranchised by the move to extend rights and privileges to the few, meanwhile taking the rights and freedoms of the many away. I am here at your pleasure, but not at your expense. I am thankful for the privilege of addressing the committee as an individual.

I believe every individual is created in the image of God. I believe in the unfathomable worth of every soul and the inherent dignity of all individuals, as outlined in the Canadian Charter of rights. I believe that everyone possesses the freedom of conscience, religion and expression, with the accompanying

Dans les statistiques canadiennes sur les crimes motivés par la haine, je ne trouve pas de distinction concrète et fiable entre la violence de personnes de même sexe familiale et non familiale, ni entre l’agression verbale et physique, ni entre les accusations vraies et fausses.

Qui plus est, le projet de loi C-250 abattra des barrières sexuelles et encouragera des unités familiales sexuellement diverses qui ne valent rien pour les enfants.

Monsieur le président, honorables sénateurs, vous devriez consulter deux sites Web — d’ailleurs, ils figurent en pièces jointes. L’un comporte une liste des endroits où racoler en Amérique du Nord. L’autre est une pétition visant à modifier les lois de façon à bannir le Code criminel de la vie sexuelle. Cette pétition, intitulée en anglais «Petition to Amend Canada’s Sex Laws to Get the Criminal Code Out of One’s Sex Life», se trouve sur Xtra, journal et site Web gais et lesbiens, bien connus et respectés d’un bout à l’autre du Canada. Il a des journaux à Ottawa, à Toronto et à Vancouver. C’est une source d’information respectée. La pétition figure en première page.

Enfin, je vous invite à m’interroger pour connaître de façon plus détaillée les répercussions qu’a eues sur moi le fait de grandir avec un père homosexuel dans un contexte où diverses sous-cultures se côtoyaient.

**M. Clair Schnupp, psychologue, témoignage à titre personnel:** Honorables sénateurs, j’aimerais vous remercier de me donner l’occasion de partager mes opinions au sujet du projet de loi C-250. Auparavant, permettez-moi de vous dire que l’exposé de Mme Stefanowicz m’a énormément troublé. En effet, depuis 44 ans, ma femme et moi oeuvrons chaque semaine auprès de personnes issues du même genre de contexte. Votre exposé m’a donc beaucoup touché. Cette déclaration de ma part n’était pas prévue. Je tiens simplement à vous remercier de ce que vous avez dit.

**Le président:** Je vais vous accorder quelques minutes. Nous allons maintenant passer au révérend Parkyn.

**Le révérend Richard L. Parkyn, témoignage à titre personnel:** Honorables sénateurs, avant de commencer, j’aimerais remercier Ottawa de m’avoir réservé un accueil merveilleux.

Tout en étant ministre ordonné d’une certaine organisation au Canada, je comparais non pas comme représentant d’un groupe d’intérêt ou d’un ordre religieux mais plutôt comme représentant de nombreux Canadiens qui, d’une manière ou d’une autre, se sentent atteints dans leurs droits par l’initiative visant à élargir les droits et les privilèges d’une minorité, tout en retirant à bon nombre d’autres personnes des droits et des libertés. Je suis ici à votre disposition, mais j’assume mes propres frais. Je suis reconnaissant du privilège qui m’est donné de comparaître à titre individuel.

Je crois que tout être est créé à l’image de Dieu. Je crois en la valeur insondable de chaque âme et en la dignité inhérente de chaque personne, comme le dit la Charte canadienne des droits. Je crois que toute personne jouit de la liberté de conscience, de religion et d’expression, ainsi que de la liberté corollaire de se

freedom to espouse, communicate and live by certain fundamental beliefs. Everyone has the right to communicate these values in an attitude of only love and peace, I believe.

Being involved in non-profit organization where, in our order of business any person in a place of conflict would not involve themselves in certain discussions; they would absent themselves from those discussions, I am surprised to see that a member of Parliament would become involved in what I deem to be a conflict of interest. That is a personal opinion.

I give assent to the Criminal Code as it stands, which protects every person from the threat of genocide as laid out in section 318.1 of the Criminal Code. That, with all the other existing Canadian laws — including the libel laws, etcetera — gives adequate protection to every person in Canada. There is already provision section 718.2(a)(i) of the Criminal Code for tougher punishment for offences “motivated by bias, prejudice or hate based on ... sexual orientation.” Therefore, in my humble opinion, though I am a minister and I will not move into the area of the legal law, it is my opinion that Bill C-250 is actually redundant.

Adding “sexual orientation” to section 318(4) of the hate propaganda law raises the profile of certain individuals, and may increase the risk of harassment and abuse. I would ask you to consider that as a committee.

In my opinion, adding “sexual orientation” to this section opens the door to the protection of the pedophile, the predator, and the polygamist. I believe those are issues that are right on the horizon of Canada and law as we see it today.

I have a concern regarding freedom of speech and opinion. I have a concern that the day will come that word “genocide” will be applied to a person simply objecting to a certain sexual orientation on moral, religious or simply personal convictions.

As a concerned clergyman, I am concerned that right now the B.C. Liberal government is requiring all marriage commissioners who solemnize civil marriages to agree to solemnize same-sex marriages or resign by March 31 of this year. My concern is, if the marriage commissioners are now being targeted, will I be next as a member the clergy? That may not be of great importance to you, but it is to me. If my right to marry a person, as a minister, is jeopardized, I would disagree with this extension of freedom to those who would choose another alternative life style.

Is this an example of the freedom of speech and expression that we as Canadians so cherish? Is this where we will go? Is it right that a person's livelihood is taken away because they do not agree with a certain sexual orientation? Is this where we wish to go? I doubt it.

réclamer de certaines croyances fondamentales, de les communiquer et de s'en inspirer. Selon moi, toute personne a le droit de communiquer de telles valeurs dans un esprit de paix et d'amour.

Je participe à une organisation sans but lucratif. Or lorsqu'il est question de certains sujets, toute personne qui est en conflit d'intérêts s'abstient de participer aux discussions. Une telle personne se retire des discussions et je suis étonné qu'un député se place en situation de conflit d'intérêts. Il s'agit là de mon opinion personnelle.

J'approuve le Code criminel tel qu'il existe. Il protège toute personne de la menace de génocide selon le paragraphe 318.(1). Cette disposition, de même que d'autres en droit canadien — y compris celles qui concernent le libelle, et cetera — accordent une protection suffisante à quiconque au Canada. Le sous-alinéa 718.2a)(i) du Code criminel prévoit déjà une peine plus sévère pour toute infraction «motivée par des préjugés ou de la haine fondés sur des facteurs tels que... l'orientation sexuelle». Par conséquent, à mon humble avis, bien que je sois un ministre et que je ne souhaite pas m'aventurer dans le domaine juridique, le projet de loi C-250 est, en réalité, superflu.

En ajoutant l'«orientation sexuelle» au paragraphe 318(4) de la loi sur la propagande haineuse, on accroît la visibilité de certains individus, ce qui pourrait faire augmenter le risque de harcèlement et de mauvais traitements. Je prie votre comité d'en tenir compte.

À mon avis, le fait d'ajouter l'«orientation sexuelle» à ce paragraphe ouvre la porte à la protection du pédophile, du prédateur et du polygame. J'estime que ces questions sont d'actualité au Canada sur le plan juridique.

J'ai des craintes en ce qui concerne la liberté de parole et d'opinion. Je me demande si un bon jour on ne va pas appliquer le terme «génocide» au simple fait qu'une personne s'oppose à une certaine orientation sexuelle pour des raisons d'ordre moral, religieux, ou tout simplement en raison de convictions personnelles.

À titre d'ecclésiastique, je m'inquiète de voir aujourd'hui le gouvernement libéral de la Colombie-Britannique exiger de tous les commissaires de mariage qui officialisent des mariages civils qu'ils acceptent d'officialiser les mariages entre personnes de même sexe ou qu'ils démissionnent le 31 mars de cette année. On vise les commissaires de mariage aujourd'hui et je me demande si les prochains à être visés ne seront pas les membres du clergé. La chose peut ne pas vous sembler importante mais elle l'est pour moi. Si mon droit, comme ministre du culte, de marier une personne est compromis, alors je suis contre cette extension d'une liberté aux personnes qui souhaitent choisir un autre style de vie.

Est-ce bien là un exemple de cette liberté de parole et d'expression que nous, les Canadiens, chérissons tant? Est-ce vers cela que nous nous dirigeons? Convient-il d'enlever à quelqu'un son gagne-pain du fait qu'il n'est pas d'accord avec une certaine orientation sexuelle? Est-ce bien à cela que nous voulons arriver? J'en doute.



I believe every person is to be valued, but not all of his or her actions can be validated. In the New Testament, Jesus showed compassion to the woman caught in adultery. May I make a side statement? I smile that a woman can be caught in adultery without a man. So, we see hypocrisy even in religion. I want you to note that Jesus, having compassion, instructed her to change her lifestyle. I believe this is appropriate.

This fall, the Regina *Leader-Post* contained an advertisement by the Regina police commission asking for people to volunteer on community committees. I love being involved in the community very much. I wanted to contribute to the needs of our community outside the walls of our church. I believe in taking the salt outside the saltshaker. In applying to join, I was asked, "Are you Aboriginal?" "Are you a woman?" "Do you use the para-transit for the physically disabled?" "Are you a visible minority?" I finally came to a question to which I could give a positive answer. Yes, I am 55 years old. I am white. I am a man of Anglo-Saxon descent and I am a Christian clergyman. So I can say yes that I am becoming a very visible minority. I was not accepted for the volunteer position. I did not meet the requirements.

I find it ironic, on another subject, that one of the typical profiles of a candidate for pedophilia in our universities is actually a 50-year-old white church-attending male. That is used as a profile. If you have studied this issue at all, that is the profile that is out there. This, apparently, is not a violation of my personal rights, as a white, close-to-50-year-old church-attending male. Personally, I do not object to that, because I believe that the rights of children must supersede my rights as an adult. I will hold that conviction to the end of my life.

My heart bleeds for the savagely abused woman; the degraded First Nation person; the ridiculed homosexual; the innocent, unborn child; the forgotten, lonely senior in an abusive situation, as documented by CBC television, who is now a candidate for euthanasia; the lonely immigrant who wants to go home but who cannot; the violated victim of the protected pedophile, whose pictures have been deemed to have literary value.

I am a grandfather. I have three grandchildren, ages 9, 7 and 5. I have pictures later if you would like to see them. I am greatly disturbed by the direction that the future of my grandchildren — and, it is part of my right to protect their future — could be jeopardized by rights extended to this kind of person. I am a Canadian. I expect no more and no less rights and freedom than anyone who has the privilege of living in this great land of Canada.

Members of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, I ask you to have the integrity of heart to do the right thing for Canada, rather than follow party lines. I recommend that this bill be considered redundant in that there is

Je crois en la valeur de toute personne, mais cela ne veut pas dire qu'il faille valider les agissements de tout le monde. Dans le Nouveau Testament, Jésus manifeste sa compassion à l'égard de la femme adultère. Si vous me permettez une légère digression, je dois dire que le fait d'une femme prise en flagrant délit d'adultère sans la présence d'un homme me fait sourire. On voit ici que l'hypocrisie existe même dans le domaine de la religion. Je vous prie de noter que Jésus, dans sa compassion, a dit à cette femme de changer de vie. Voilà qui s'impose, selon moi.

Cet automne, on pouvait lire dans le Regina *Leader-Post* une publicité de la commission de police de Regina par laquelle on invitait des bénévoles à participer à des comités communautaires. Pour ma part, j'aime beaucoup participer aux activités communautaires. J'aime répondre aux besoins des gens hors les murs de notre église. Il ne faut pas, selon moi, que le sel reste dans la salière. Donc, j'ai manifesté mon intérêt. On m'a demandé si j'étais autochtone. On m'a demandé si j'étais une femme. On m'a demandé si j'avais recours aux services publics de transport pour les personnes handicapées. On m'a demandé si je faisais partie d'une minorité visible. Puis, on m'a enfin posé une question à laquelle je pouvais répondre par l'affirmative. Oui, j'ai 55 ans, je suis Blanc, je suis d'origine anglo-saxonne et je suis un ecclésiastique chrétien. Je suis donc en voie de devenir une minorité très visible, me semble-t-il. Je n'ai pas été accepté comme bénévole. Je ne répondais pas aux critères.

Et je trouve assez bizarre, pour changer de sujet, que l'un des profils types du pédophile en puissance, selon nos universités, est celui du cinquantenaire de race blanche qui fréquente l'église. Tous ceux qui ont étudié sérieusement la question vous diront qu'un tel profil est utilisé. Et il semble que cela ne constitue pas une violation de mes droits personnels à titre d'homme de race blanche dans la cinquantaine et qui fréquente l'église. Pour ma part, je ne m'oppose pas à cela, étant donné que, selon moi, les droits des enfants ont priorité sur mes droits d'adulte. J'en serai toujours convaincu.

Je compatis avec la femme violentée et maltraitée, avec l'autochtone bafouée, avec l'homosexuel ridiculisé, avec l'enfant innocent, non encore né, avec la personne âgée, solitaire et oubliée qui fait l'objet de sévices, comme on l'a vu à la télévision de Radio-Canada, cette personne étant à l'heure actuelle candidate à l'euthanasie, avec l'immigrant esseulé qui veut retourner chez lui mais qui ne peut le faire, avec la victime outragée du pédophile protégé, dont les écrits se sont vu conférer une valeur littéraire.

Je suis grand-père. J'ai trois petits-enfants, âgés de 9, 7 et 5 ans. Je pourrai vous montrer des photos plus tard si vous le souhaitez. Je revendique le droit de protéger leur avenir et je m'inquiète beaucoup de l'orientation que pourrait prendre cet avenir, qui risque d'être compromis si l'on confère des droits à ce genre de personnes. Je suis Canadien. Je ne m'attends à rien d'autre qu'aux mêmes droits et libertés que ceux accordés à toute personne qui jouit du privilège de vivre dans notre grand pays.

Je vous demande à vous, membres du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, de faire preuve d'intégrité de cœur en faisant ce qu'il convient de faire dans l'intérêt du Canada au lieu de suivre des consignes de parti.

adequate consideration and coverage and protection for every person in Canada. Let us enforce our existing laws and protect every person's dignity in this great dominion.

I believe that today I may be the only one from western Canada.

**Senator Pearson:** There are a number of senators.

**Reverend Parkyn:** Yes, my apologies. I was speaking of those giving presentations.

I have heard very moot expressions from somewhere in western Canada — not Saskatchewan, of course — regarding the possible redundancy of the Senate. I am of the opinion that you, as a committee, by standing for principle, can change for good the very direction of our great country of Canada. I believe you can have an effect. That is why I chose to come here at a moment's notice, with no expenses paid. It is a very small price to come and just say a few words and, I hope, to change the direction a little bit so that our country can avoid disaster in the future.

Thank you for the time. I hope I represented carefully and well the many who feel disenfranchised because the rights of the minority may be trampling on the rights of the majority. I believe we can live in harmony in Canada. I have travelled to many countries, overseeing missions across the world in humanitarian care for people. I am glad to come home to Canada every time.

**Mr. Schnupp:** I am a psychologist and family therapist living in Dryden, Ontario. My wife and I conduct mental health workshops and do many hours of personal and family therapy among Aboriginal peoples all across Canada, and have done so for over 30 years now, preparing them to help their own people. I am acquainted with scores of Inuit, church and community leaders who view heterosexuality as part of their cultural tradition and belief system. I am founder and chairman of Northern Youth Programs, a charitable youth organization that seeks to strengthen First Nations and Inuit families. We offer counselling, training and resources to thousands of Canadians.

In therapy work, we counsel many people who wanted help with their sexual orientation. They desired heterosexual relationships but could not experience these because of childhood trauma, abuse and neglect. I tell you this so that you will better understand whom this bill, if passed, can impact and the scope of my experience.

While I agree that promoting hatred is wrong, this bill could well jeopardize the freedom of expression protected by Canada's Charter of Rights and Freedoms. Less than 100 years ago — in fact, in 1927 — my wife's parents of Mennonite church

Je recommande que ce projet de loi soit jugé superflu étant donné que tous les Canadiens sont protégés suffisamment à l'heure actuelle. Appliquons donc les lois que nous avons et protégeons la dignité de chacun dans notre grand dominion.

Il se peut que je sois la seule personne de l'ouest du Canada ici aujourd'hui.

**Le sénateur Pearson:** Plusieurs sénateurs sont de l'Ouest.

**Le révérend Parkyn:** En effet, je m'excuse. Je parlais des témoins.

J'ai eu vent d'opinions très discutables dans l'ouest du Canada, et non pas en Saskatchewan bien entendu, concernant le fait que le Sénat puisse être superflu. À mon avis, votre comité peut, en adoptant une position de principe, faire évoluer de façon constructive notre grand pays, le Canada. Je pense que vous pouvez changer les choses. Et c'est pourquoi j'ai décidé de comparaître devant vous sans grand préavis, et à mes propres frais. Et c'est bien peu de choses pour être en mesure de comparaître ici pour formuler quelques déclarations et mettre humblement l'épaule à la roue pour faire évoluer notre pays de telle sorte qu'il soit mis à l'abri du désastre à l'avenir.

Je vous remercie du temps que vous m'avez accordé. J'espère avoir représenté soigneusement et adéquatement les nombreuses personnes qui se sentent laissées pour compte parce que les droits de la minorité risquent d'empiéter sur les droits de la majorité. Je suis persuadé que nous pouvons vivre de façon harmonieuse au Canada. J'ai visité de nombreux pays où j'ai supervisé des missions d'aide humanitaire. Chaque fois je suis heureux de rentrer chez moi au Canada.

**M. Schnupp:** Je suis psychologue et thérapeute familial. J'habite à Dryden en Ontario. Ma femme et moi animons des ateliers de santé mentale et assurons de nombreuses heures de thérapie personnelle et familiale aux autochtones de l'ensemble du Canada, depuis plus d'une trentaine d'années maintenant, afin de les préparer à aider leurs propres concitoyens. Je connais de nombreux chefs de file inuits, des milieux religieux et communautaires qui considèrent que l'hétérosexualité fait partie de leur tradition culturelle et de leur système de croyance. Je suis le fondateur et le président de Northern Youth Programs, un organisme de bienfaisance à l'intention des jeunes dont l'objectif est de consolider les familles inuites et des Premières nations. Nous offrons du counselling, de la formation et des ressources à des milliers de Canadiens.

Dans notre travail de thérapie, nous conseillons de nombreuses personnes qui souhaitent obtenir de l'aide en ce qui concerne leur orientation sexuelle. Elles souhaitent avoir des relations hétérosexuelles mais cela leur est impossible à cause de traumatismes, de mauvais traitements et de négligence dont elles ont fait l'objet dans leur enfance. J'apporte cette précision pour que vous compreniez mieux ceux qui pourraient être touchés par ce projet de loi, s'il était adopté, et l'étendue de mon expérience.

Je conviens qu'il est répréhensible de promouvoir la haine mais ce projet de loi risque fort de compromettre la liberté d'expression protégée par la Charte des droits et libertés du Canada. Il y a moins d'une centaine d'années — en fait en 1927 — les parents de



denomination, and grandparents, fled communist Russia and came to Canada seeking the religious freedom offered here to live according to their conscience and to teach the Bible to their families and churches. If this bill becomes law, we fear criminal prosecution for teaching what God has said in the Bible.

I am very concerned about the implications for my work of providing Biblical help and training for the effects of abuse, suicide, addictions, and family dysfunctions. I would like to address three concerns in the hope that the committee will recommend delay on this bill until these three conditions can be met.

The first condition is sufficient evidence of need. At present, we cannot find sufficient empirical evidence for this bill. In talking with many people in my travels, this proposed legislation does not seem to be significant to many Canadians. Given that current laws prohibit acts of violence against homosexuals, it would not be appropriate to enact legislation that has the potential to seriously restrict freedom of speech and limit or eliminate the much-needed Christian workers who help curb anxiety, depression, alcoholism and high suicide rates.

The second condition is clarity of terms. This legislation is not well defined. The term "sexual orientation" seems ambiguous and fluid. In discussions, some add bisexuals, people who commit incest, transsexuals, polygamists and pedophiles. Sexual abuse of children has caused adult victims to commit suicide, turn to alcohol, drugs, anxiety, depression, and to have broken marriages. My wife and I meet many adult victims of pedophiles every week of our work across Canada among the Aboriginal peoples.

Also, "hate" is ambiguous and does not have a consistent interpretation. If the terms for average Canadians are not clear and they do not understand them, then we face the risk of never being sure where our freedom of expression ends and criminal prosecution begins. Whenever the fundamental human right of freedom of expression is restricted, it is important that new legislation ensures that limits are clearly defined. This bill appears not to be in the best interests of the majority of Canadians.

The third condition is the clarification of the potential consequences of such legislation. It appears that this legislation will result in Canadians having restrictions placed on their freedom of expression, religious freedom and the freedom of offering Biblical healing and wellness. An example is the Catholic School Board's right to prohibit a student from bringing a same-sex partner to a school prom or the Scott Brockie case. It is

mon épouse qui appartenaient à l'église mennonite, et leurs grands-parents se sont enfuis de la Russie communiste pour venir au Canada afin d'y trouver la liberté religieuse, de vivre selon leur conscience et d'enseigner la Bible à leur famille et à leurs églises. Si ce projet de loi est adopté, nous craignons que l'enseignement de la parole de Dieu, telle qu'elle est exprimée dans la Bible, fasse l'objet de poursuites criminelles.

Je suis très préoccupé par les incidences que cela pourrait avoir sur mon travail qui consiste à offrir l'aide et l'enseignement de la Bible pour contrer les conséquences de mauvais traitements, du suicide, des accoutumances et du dysfonctionnement familial. J'aimerais aborder trois sujets de préoccupation dans l'espoir que le comité recommandera que l'on retarde l'adoption de ce projet de loi jusqu'à ce que l'on puisse répondre à ces trois conditions.

La première condition est d'établir une preuve suffisante de la nécessité d'une telle loi. À l'heure actuelle, nous ne trouvons aucune preuve empirique suffisante justifiant ce projet de loi. Lors des conversations que j'ai eues avec de nombreuses personnes dans le cadre de mes déplacements, j'ai pu constater qu'aux yeux de nombreux Canadiens, ce projet de loi ne semble pas important. Étant donné que les lois actuelles interdisent des actes de violence à l'égard des homosexuels, il ne conviendrait pas d'adopter une loi qui risque de restreindre gravement la liberté d'expression et de limiter ou d'éliminer la tâche indispensable de travailleurs chrétiens qui aide à réduire l'anxiété, la dépression, l'alcoolisme et les taux de suicides élevés.

La deuxième condition est de préciser les termes utilisés. Les termes utilisés dans ce projet de loi ne sont pas bien définis. L'expression «orientation sexuelle» semble ambiguë et fluide. Lors de discussions, certains ajoutent les bisexuels, les personnes qui commettent un inceste, les transsexuels, les polygames et les pédophiles. Les enfants victimes d'agression sexuelle deviennent des adultes qui se suicident, qui ont recours à l'alcool, aux drogues, deviennent anxieux et déprimés, et dont le mariage ne dure pas. Ma femme et moi-même rencontrons chaque semaine dans le cadre de notre travail partout au Canada parmi les autochtones, de nombreux adultes qui ont été victimes de pédophiles.

Par ailleurs, le mot «haine» est ambigu et ne fait pas l'objet d'une interprétation cohérente. Si ces expressions ne sont pas claires pour les Canadiens moyens et qu'ils ne les comprennent pas, nous risquons alors de ne jamais être sûrs de là où prend fin notre liberté d'expression et où commencent les poursuites criminelles. Chaque fois que le droit humain fondamental de liberté d'expression est restreint, il importe que de nouvelles lois veillent à ce que des limites soient clairement définies. Ce projet de loi ne semble pas être dans l'intérêt supérieur de la majorité des Canadiens.

La troisième condition consiste à préciser les conséquences possibles d'une telle loi. Il semble que cette loi imposera aux Canadiens des restrictions quant à leur liberté d'expression, de religion et leur liberté d'offrir la guérison et le réconfort qu'apporte la Bible. Je citerai à titre d'exemple le droit d'une commission scolaire catholique d'interdire à un étudiant d'être accompagné d'un partenaire du même sexe à une fête de fin

not clear to us in the Northern Youth Program that if we teach healing and wellness from the Bible on homosexuality. It would not surprise us if our charitable status or our organizational charter were revoked by the government or some court. This is serious legislation.

Could this bill silence the voice of the First Nations and Inuit people and leaders who are upholding heterosexuality among their people? Heterosexuality is an integral part of their culture and heritage. When they teach against homosexuality, should this bill pass, will they be criminally prosecuted for upholding their cultural heritage and spiritual principles?

Canadians need clear protection. This bill fails to provide this protection for both religion and sexual orientation. There is a real risk of endangering freedoms of many Canadians, including the Aboriginal people, who are now a real asset to society.

With little empirical evidence that this bill is now needed, with the ambiguity surrounding the definitions of terms, and with the risk of endangering the religious freedoms and the freedom of expression guaranteed by the Charter, please delay this bill until further discussion and clarity can be undertaken.

**Senator Beaudoin:** I will begin by saying that we are concerned with criminal law. Obviously, the first thing we know is that, under the Charter, no right is absolute. The Supreme Court has said that often. I may have one small problem with section 28 of the Charter of Rights and Freedoms, which states, "Notwithstanding anything in this Charter, the rights and freedoms referred to in it are guaranteed equally to male and female persons." Perhaps that is an absolute right but I would not enter into that discussion. We are not concerned with that matter for this proposed legislation.

The definition of "identifiable group" is not exhaustive. The purpose of this bill is to add sexual orientation. In the case of *Vriend*, the Supreme Court said that even if "sexual orientation" is not provided for, we say that it is as if it were included. Because I consider that the definition is not exhaustive and so the bill stands by itself when it mentions "sexual orientation."

My question is in respect of identifiable words or groups. It is difficult because we have been hearing about hate propaganda for at least half a century. We know that it happened during and after the Second World War and has since become an important expression. My question is addressed to Mr. Chipeur. You said that the important word, at least in the American case by Justice O'Connor, was "intimidate." As far as I know, I did not see that

d'année, ou l'affaire Scott Brockie. Nous ne sommes pas sûrs de ce qu'il adviendrait du Northern Youth Program si nous transmettions les enseignements de la Bible sur l'homosexualité dans un souci de guérison et de mieux-être. Il ne nous étonnerait pas que le gouvernement ou un tribunal révoque notre statut d'organisme de bienfaisance. Il s'agit d'une loi qui comporte de graves incidences.

Ce projet de loi pourrait-il réduire au silence les membres et les chefs inuits et des Premières nations qui soutiennent l'hétérosexualité auprès de leurs propres concitoyens? L'hétérosexualité fait partie intégrante de leur culture et de leur patrimoine. Lorsqu'ils dénoncent l'homosexualité, si ce projet de loi est adopté, feront-ils l'objet de poursuites criminelles pour avoir défendu leur patrimoine culturel et leurs principes spirituels?

Les Canadiens ont besoin d'une protection claire. Ce projet de loi n'offre pas ce genre de protection ni en ce qui concerne la religion ni en ce qui concerne l'orientation sexuelle. Il risque réellement de compromettre les libertés de nombreux Canadiens, y compris les Autochtones, qui représentent aujourd'hui un réel atout pour la société.

Étant donné le peu de preuves empiriques justifiant la nécessité de ce projet de loi à l'heure actuelle, étant donné l'ambiguïté qui entoure la définition des termes, et étant donné le risque de compromettre les libertés religieuses et la liberté d'expression garantie par la Charte, je vous prie de retarder l'adoption de ce projet de loi jusqu'à ce qu'on en débattenne de façon plus approfondie et qu'on y apporte les précisions qui s'imposent.

**Le sénateur Beaudoin:** Je commencerai par dire que nous sommes préoccupés par le droit criminel. Évidemment, nous savons dès le départ qu'en vertu de la Charte aucun droit n'est absolu. C'est ce que la Cour suprême a déclaré à maintes reprises. J'ai peut-être une petite objection en ce qui concerne l'article 28 de la Charte des droits et libertés qui énonce, «Indépendamment des autres dispositions de la présente Charte, les droits et libertés qui y sont mentionnés sont garantis également aux personnes des deux sexes». Il s'agit peut-être d'un droit absolu mais je n'ai pas l'intention de me lancer dans ce débat. Ce n'est pas une question qui nous préoccupe dans le cadre du présent projet de loi.

La définition de «groupe identifiable» n'est pas exhaustive. L'objectif de ce projet de loi est d'y ajouter l'orientation sexuelle. Dans l'arrêt *Vriend*, la Cour suprême a déclaré que même si «l'orientation sexuelle» n'est pas prévue, nous considérons qu'il va de soi qu'elle est incluse. Comme je considère que la définition n'est pas exhaustive, le projet de loi est par conséquent explicite lorsqu'il mentionne l'«orientation sexuelle».

Ma question concerne les mots ou groupes identifiables. C'est une question complexe parce que nous entendons parler de propagande haineuse depuis au moins un demi-siècle. Nous savons que ce phénomène s'est produit durant et après la Seconde Guerre mondiale et est devenu depuis une expression importante. Ma question s'adresse à M. Chipeur. Vous dites que le terme important, du moins dans la cause américaine sur laquelle s'est



in the proposed legislation, although it may be there. What do you mean by “intimidate?”

**Mr. Chipeur:** Intimidation, as I understand it from the U.S. example, occurs when one intends to have an impact on another. A person intends his or her actions to make another feel bad. For example, I would do or say something that would make you feel bad about yourself so that you would want to stop doing something. In the case of the cross-burning, if my statement were, “I believe in racial inequality,” then that would not be a crime in the United States. If I were to say to a black neighbour, “you should be intimidated by my cross-burning,” so that the neighbour moves, then that would be intimidation.

In the example that we would be talking about in this instance, both sexual orientation and some of the other listed grounds would be included. If we were to add “intimidation” to the law — and perhaps that is an appropriate way to deal with my suggestion that we review this — and if my reason for making reference to a Biblical statement about homosexuality — after all, that is the issue on the table — how would we deal with some of these religious texts that make statements about certain behaviours? If my reason for doing that were to intimidate you into not living next to me, or intimidate you into not carrying out a perfectly legal practice, then that is where the line would be drawn. That would be illegal under the model that they have in the United States. However, if my reason for reading a Biblical text were simply to say, “this is what I believe to be moral and this is what I believe everyone should believe is moral,” such that it was simply an intellectual exercise in an attempt to convince you of a particular belief, then that would not be across the line.

That is where I believe the line is drawn. It is a similar line here in some cases. It is important because there is a significant constitutional difference in terms of expression between someone saying that your actions are innocent, but because they lead someone else to act in a way that is not innocent we will hold you culpable. The U.S. Supreme Court was saying that you have to be culpable yourself before you will be held criminally liable. That is the rub here. If we could find a way to apply this law only to people who have a criminal intent — they intend criminal action — then I think we would be on safe ground, constitutionally.

In my view, as in the example of the *Harding* case, it is possible to apply this to individuals who are simply trying to express a religious view and have stumbled over the line because individuals have taken what they do not believe to be inciteful and have found that reasonably this could incite someone to be harmful to the health or otherwise of an individual.

prononcée madame la juge O'Connor, était «intimidé». À ma connaissance, je ne crois pas que cette notion se trouve dans le projet de loi, même si cela est possible. Que voulez-vous dire par «intimidé»?

**M. Chipeur:** D'après ce que je crois comprendre de l'exemple américain, il y a intimidation lorsqu'une personne veut délibérément en influencer une autre. Une personne agit délibérément pour mettre mal à l'aise une autre personne. Par exemple, je pourrais dire ou faire quelque chose qui vous mettrait mal à l'aise à propos de vous-même afin que vous cessiez de faire quelque chose. En ce qui concerne l'incident où des croix ont été brûlées, si ma déclaration était, «Je crois dans l'inégalité raciale», alors cela ne serait pas considéré comme un crime aux États-Unis. Mais si je disais à un voisin de race noire, «Le fait que je brûle des croix devrait t'intimider», pour que le voisin déménage, alors cela serait considéré comme de l'intimidation.

Dans l'exemple dont nous traitons dans ce cas, cela inclurait à la fois l'orientation sexuelle et certains des autres motifs énumérés. Si nous ajoutions le terme «intimidation» à la loi — et c'est peut-être une façon appropriée d'aborder ma proposition quant à l'examen de cette question — et si ma raison pour citer les passages de la Bible qui traitent de l'homosexualité — après tout c'est la question dont nous sommes saisis, alors comment traiterions-nous de certains des textes religieux qui font des déclarations à propos de certains comportements? Si la raison pour laquelle je le fais vise à vous intimider afin que vous déménagiez ou que vous cessiez un type de comportement qui est tout à fait légal, alors c'est là où se situerait la ligne de démarcation. Ce serait illégal selon le modèle en vigueur aux États-Unis. Cependant, si la raison pour laquelle je cite un texte de la Bible consiste simplement à exprimer ce que je considère comme moral et ce qu'à mon avis tout le monde devrait considérer comme moral, de sorte qu'il s'agit simplement d'une vue de l'esprit visant à vous convaincre d'une croyance en particulier, cela resterait dans les limites de ce qui est acceptable.

C'est là où se situe à mon avis la limite à ne pas franchir. Cette limite est semblable dans certains cas. Il est important parce qu'il existe une différence constitutionnelle significative sur le plan de l'expression, entre une personne qui déclare que vos actes sont innocents, mais étant donné qu'ils ont incité une autre personne à agir d'une façon qui n'est pas innocente, nous vous déclarerons coupable. La Cour suprême des États-Unis a déclaré qu'il faut que vous soyez coupable vous-même avant d'être tenu criminellement responsable. C'est là où le bât blesse. Si on pouvait trouver un moyen d'appliquer cette loi uniquement aux personnes ayant une intention criminelle — c'est-à-dire qui ont l'intention de commettre un acte criminel — alors je pense que nous serions en terrain sûr, sur le plan constitutionnel.

À mon avis, comme dans l'exemple de l'affaire *Harding*, il est possible d'appliquer ce principe aux personnes qui essaient simplement d'exprimer un point de vue religieux et ont franchi la ligne de démarcation parce qu'on a constaté que certains propos que l'on ne croyait pas susceptibles d'inciter à la haine pourraient raisonnablement inciter quelqu'un à causer un tort physique ou autre à une personne.

**Senator Beaudoin:** We must also take into account the question of the private debate and the public debate.

**Mr. Chipeur:** Yes.

**Senator Beaudoin:** Read sections 318 and 319 and you will note that it considers public action. If you were to have a private discussion, then that would be quite different.

One thing troubles me: the famous American case of 1896, which said that blacks and whites were "separate but equal." Fifty years later they said exactly the opposite; they said that if they are separate then they are not equal. It was exactly the same thing. They arrived at precisely the opposite conclusion. This is why I say that the courts have tremendous power in that they may change, after a time, what an expression means. That happens in Canadian jurisprudence, if I am not mistaken, although we have no case exactly like the Chief Justice Warren's decision.

It is obvious that we have a certain evolution of the meaning of the words in this area of hate literature. What does "hate propaganda" mean? What does that mean, exactly? It may have meant one thing in 1945 but it may mean something different today.

What do you think about that? That worries me but I can do nothing except express my opinion.

**Mr. Chipeur:** There is a significant difference between human rights laws, which were the subject of the *Vriend* decision where we are talking about trying to have an educational impact on society and trying to focus on the principles upon which our democracy is based and going one step further to say that we will not allow any debate about those principles. That is the issue. Are we going to allow a debate about those underlying principles, if, in fact, society has the debate and then says that we want to promote a particular approach. That would be fine. The concern is that something could be criminalized in terms of some advocacy in public — if it were criminal to advocate a particular political or religious position, then we could not even have that debate. I think it is significant. You have talked about how we have an ever-expanding list of what is in and what is not.

Canada has participated in a number of international treaties. Under those treaties, there have been a number of international conferences on the subject of freedom of expression. Within the last 12 months there have been conferences where Canada's position with respect to hate laws has been used as an excuse by dictators to support laws that prevent people from promoting hatred of political leaders. Obviously, this is intended to suppress political expression. They say, "Well, look at Canada. Canada bans hatred. We cannot allow people to promote hatred of my political party, or of my family, because I am the leader and I need to be respected within our society, and rule of law demands it."

**Le sénateur Beaudoin:** Nous devons aussi tenir compte de la question du débat privé et du débat public.

**M. Chipeur:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Si vous lisez les articles 318 et 319, vous constaterez qu'on envisage la notion d'intervention publique. S'il s'agissait d'une discussion privée, la situation serait alors assez différente.

Une chose me dérange: la célèbre cause américaine de 1896 dans laquelle on déclarait que les noirs et les blancs étaient distincts mais égaux. Cinquante ans plus tard, on a dit exactement le contraire à savoir que s'ils sont distincts, alors ils ne sont pas égaux. C'est exactement la même situation. On est arrivé à la conclusion tout à fait contraire. C'est pourquoi je dis que les tribunaux ont un énorme pouvoir en ce sens qu'ils peuvent changer, après un certain temps, le sens d'une expression. Si je ne m'abuse, cela se produit dans la jurisprudence canadienne bien que nous n'ayons pas de cause identique à la décision rendue par le juge en chef Warren.

Il est évident que nous constatons une certaine évolution du sens des mots dans la littérature haineuse. Que signifie «propagande haineuse»? Qu'est-ce que cela signifie au juste? Cette expression avait peut-être un sens en 1945 mais elle en a peut-être un autre aujourd'hui.

Qu'en pensez-vous? Cela m'inquiète mais tout ce que je peux faire c'est exprimer mon opinion.

**M. Chipeur:** Il existe une différence importante entre les lois sur les droits de la personne, qui ont fait l'objet de la décision *Vriend* dont nous avons parlé à propos d'essayer de sensibiliser la société et de tâcher de mettre l'accent sur les principes sur lesquels se fonde notre démocratie et si on va plus loin en disant que nous ne permettrons aucun débat à propos de ces principes. C'est là le problème. Allons-nous permettre de débattre de ces principes sous-jacents si, en fait, la société tient ce débat et déclare par la suite que nous voulons promouvoir une approche en particulier. Je n'y vois pas d'objection. Le problème c'est le risque de criminaliser une position défendue publiquement — s'il était considéré criminel de défendre une position religieuse ou politique particulière, alors nous ne pourrions même pas tenir ce genre de débat. Je crois que c'est une question importante. Vous avez parlé d'une liste qui ne cesse de s'allonger de ce qui est acceptable et de ce qui ne l'est pas.

Le Canada a participé à un certain nombre de traités internationaux. Dans le cadre de ces traités, certaines conférences internationales se sont déroulées sur la question de la liberté d'expression. Au cours des 12 derniers mois, dans le cadre de certaines conférences, des dictateurs ont utilisé comme prétexte la position adoptée par le Canada en ce qui concerne les lois contre la propagande haineuse pour soutenir des lois qui empêchent la population de promouvoir la haine de dirigeants politiques. De toute évidence, l'intention visée est de supprimer l'expression politique. Ils disent: «Regardez ce qui se passe au Canada. Le Canada interdit l'incitation à la haine. Nous ne pouvons pas permettre à des gens d'inciter à la haine contre mon



There is one place for this debate and that is at the human rights level, at the civil level. To use the Criminal Code to wade into the debate is to use a hammer. If we miss, we will hurt someone we do not intend to hurt. We will shut down debate we do not intend to shut down.

My appeal to this body is let us focus here. Someone said earlier, "Do we not want to make a social policy comment? Do we not want to take the human rights issue and be true to the principles of our democracy?" My position is that if we are talking about the Criminal Code, that is one thing, because the federal government has the jurisdiction to deal with criminal law. If you are talking about applying human rights principles in the provincial context, then all of a sudden you are outside the jurisdiction under sections 91 and 92.

I urge this committee not to pass this bill just because you want to feel good. That is beyond your jurisdiction. If you are convinced that these are crimes and that we should make it a crime to say something that is, perhaps, not intended to cause harm but which is interpreted by someone as urging them to cause harm, then I think you have a safe road to go down. I am not comfortable with that road. I think too many people will be hurt if we go down that road.

**Senator Banks:** As I understand it, at least part, if not the substance of your concern, is that the bill as presently drafted would not be sufficiently clear as to require proof of intent on the part of the person.

**Senator Pearson:** That is for the whole section.

**Senator Banks:** Yes, all sections.

I am working backward. It is still the case — I think we all agree — that the onus in a criminal prosecution is on the prosecution to show that a crime has been committed, rather than the reverse.

We can put away section 318 because it requires proof that one has incited genocide, and no one is talking seriously about that. Genocide is definable.

Section 319(1) states that a conviction can only occur if incitement to hatred is likely to lead to a breach of the peace. You mentioned the question of intent. Section 319(2) has in its first paragraph the word "wilfully," which I think has a clear meaning in law.

Please explain to me why in those two cases the question of intent is not sufficiently addressed in the present bill.

parti politique, ou contre ma famille, parce que je suis le dirigeant du pays et je dois être respecté par notre société, comme l'exige la règle de droit».

Il n'y a qu'un seul contexte dans lequel tenir ce genre de débat et c'est dans le contexte des droits de la personne, dans le contexte civil. Se lancer dans ce débat en s'appuyant sur le Code criminel, c'est comme utiliser un marteau. Si nous faisons fausse route, nous risquons de causer du tort à certaines personnes auxquelles nous n'avons pas l'intention de causer du tort. Nous nous trouverons à clore définitivement un débat que nous ne voulons pas clore.

Je vous implore donc de recentrer le débat. Quelqu'un a dit plus tôt, «notre intention n'est-elle pas de commenter la politique sociale? N'est-elle pas d'aborder la question sous l'angle des droits de la personne et de demeurer fidèle aux principes de notre démocratie?» Je considère que si nous parlons du Code criminel, c'est une chose, parce que le gouvernement fédéral est compétent pour s'occuper du droit criminel. Si vous parlez d'appliquer les principes des droits de la personne dans le contexte provincial, alors soudain cela échappe à votre compétence en vertu des articles 91 et 92.

J'incite les membres du comité à ne pas adopter ce projet de loi simplement pour apaiser votre conscience. Cette question ne relève pas de votre compétence. Si vous êtes convaincu qu'il s'agit de crimes et qu'il voudrait que soit considéré comme un crime le fait de prononcer des paroles dont l'intention n'est peut-être pas de causer du tort, mais qui sont interprétées par quelqu'un comme une incitation à causer du tort, alors je crois que vous pouvez vous aventurer en terrain sûr. Je ne suis pas d'accord avec une telle orientation car je crois qu'elle nuira à un grand nombre de gens.

**Le sénateur Banks:** Si je comprends bien, du moins en partie sinon la teneur de votre préoccupation, c'est que la version actuelle du projet de loi ne serait pas suffisamment claire pour exiger une preuve d'intention de la part de la personne.

**Le sénateur Pearson:** Cela vaut pour tout cet article.

**Le sénateur Banks:** Oui, tous les articles.

Je procède à l'envers. Je crois que nous comprenons tous qu'à l'heure actuelle dans le cadre d'une poursuite au criminel, il incombe au procureur de prouver qu'un crime a été commis, plutôt que l'inverse.

Nous pouvons mettre de côté l'article 318 parce qu'il exige une preuve d'incitation au génocide, et personne n'a laissé sérieusement entendre une telle chose. Le génocide est définissable.

Le paragraphe 319(1) énonce qu'il ne peut y avoir condamnation que si l'incitation à la haine est susceptible d'entraîner une violation de la paix. Vous avez parlé de la question d'intention. Le premier paragraphe du paragraphe 319(2) utilise le terme «volontairement», terme qui à mon avis a un sens clair selon la loi.

Pouvez-vous m'expliquer pourquoi dans ces deux cas vous considérez que le projet de loi actuel ne traite pas suffisamment de la question d'intention.

**Mr. Chipeur:** You have asked two questions. You have sort of combined sections 318 and 319. Those sections go back and forth. There are some parts of 318 you have to reference in order to understand what section 319 means. Section 318 does not include an intent section.

As a lawyer, I would argue, if my client were being charged, that *mens rea* requirements would require the Crown to prove intent.

**Senator Banks:** We are talking here about something that would lead to genocide.

**Mr. Chipeur:** That is under section 318. The definitions in section 318 are referenced in section 319.

**Senator Banks:** The lists are the same, but the definitions are not.

**Mr. Chipeur:** I do not want to get too technical. It is my view that intent is not required in every aspect of section 318 and section 319. Just looking at those sections — and we could go through them in detail — my view is that it is not.

If you are satisfied that it is, then I do not have that concern. If the courts find that in every case I have to intend that someone else will in fact harm someone else, then I am okay with this. I do not read it that way. I read it that I can be, for example, “wilfully blind” — as the court ruled in the case of Pastor Harding — that, because it is not clear that I am intending, with the words that I am using, to harm someone else —

**Senator Banks:** Or inciting someone else to harm someone else.

**Mr. Chipeur:** Yes, that is right. I do not believe it is in every case in every example that one can pull out the fact.

If you read sections 318 and 319 and you are satisfied that there is no circumstance under which one could be convicted, unless one intended to incite harm, then I think that you do have exactly the same test as in the United States where it is intimidation that is the word.

This law has been applied to Mr. Keegstra. I happen to believe that the minority was correct and that this law is unconstitutional. My reading of the transcript in the *Keegstra* case leads me to believe that he did not intend anyone to harm another individual. He believed all these lunatic ideas, but he believed he was telling the truth about history. That was his belief and that was why he was doing it. It was a history exam for him. Someone else might have a religious reason for saying what he or she has to say. Another person might have a political reason for saying what they have to say.

It is my submission that if we can limit this section so that it only be used by the attorney general to charge someone that personally intends their statements to harm another person, and that they intend that harm, then I think we are going to be okay.

**M. Chipeur:** Vous avez posé deux questions. Vous avez plus ou moins combiné les dispositions des articles 318 et 319. Les dispositions de ces articles se recoupent. Il faut consulter certaines dispositions de l'article 318 pour comprendre le sens de l'article 319. L'article 318 ne comprend pas de dispositions concernant l'intention.

En tant qu'avocat, je soutiendrais, si mon client était accusé, qu'en vertu des exigences relatives à l'intention criminelle, la Couronne serait tenue de prouver qu'il y a intention.

**Le sénateur Banks:** Nous sommes en train de parler ici d'une conduite qui pourrait inciter au génocide.

**M. Chipeur:** Cela relève de l'article 318. Les définitions qui se trouvent à l'article 318 sont citées à l'article 319.

**Le sénateur Banks:** Les listes sont les mêmes, mais pas les définitions.

**M. Chipeur:** Je ne veux pas aller trop dans les détails. Je considère que l'intention n'est exigée dans aucun des aspects des articles 318 et 319. C'est ce que je considère en lisant simplement ces articles — et nous pourrions les examiner en détail.

Si vous êtes convaincu que l'intention est exigée, alors je n'ai plus cette préoccupation. Si les tribunaux déclarent que dans chaque cas je dois avoir l'intention qu'une autre personne cause en fait du tort à quelqu'un d'autre, alors ça va. Ce n'est pas la façon dont j'interprète ces dispositions. D'après mon interprétation, cela signifie qu'il pourrait s'agir, par exemple, d'«aveuglement volontaire» — comme le tribunal l'a déclaré dans l'affaire mettant en cause le pasteur Harding —, c'est-à-dire qu'étant donné qu'il n'était pas clair que j'ai l'intention, par les propos que j'utilise, de causer du tort à quelqu'un d'autre...

**Le sénateur Banks:** Ou bien inciter quelqu'un à faire du mal à quelqu'un d'autre, n'est-ce pas?

**M. Chipeur:** Oui, tout à fait. Je ne pense pas que dans chaque cas, dans chaque exemple, on puisse démêler les faits.

Si vous vous reportez aux articles 318 et 319 et si vous établissez qu'outre les cas où il y aurait intention d'inciter à faire du mal, il ne pourra pas y avoir de condamnation, alors je pense que vous êtes en présence du même critère que le critère américain à savoir, ce que l'on appelle là-bas l'intimidation.

Cette loi a été appliquée à M. Keegstra. Pour ma part, je pense que la minorité avait raison et que la loi est anticonstitutionnelle. Mon interprétation de l'affaire *Keegstra* me porte à croire qu'il n'avait pas l'intention que quiconque cause un préjudice à un autre individu. Il était convaincu de ses idées démentes mais il était convaincu qu'il disait la vérité sur l'histoire. C'était sa conviction et c'est pourquoi il tenait ces propos. Pour lui, c'était un examen d'histoire. Quelqu'un pourrait avoir des raisons religieuses pour dire certaines choses. Quelqu'un pourrait avoir des raisons politiques pour dire quelque chose.

Selon moi, si nous pouvons limiter cet article de sorte que seul le procureur général ne puisse l'invoquer que pour accuser quelqu'un qui avait personnellement l'intention de faire des déclarations pour faire du mal à autrui, et qu'il avait l'intention de faire du mal, alors je pense que tout va bien.



I do not believe that is the case right now. I do not believe that sections 318 and 319 are limited simply to cases where I am going out and intending to intimidate or to cause physical harm to someone else.

**Senator Banks:** In *Keegstra* — notwithstanding that we may or may not agree with that decision — the test of intent was applied by the court and the majority of the court found there was intent.

**Mr. Chipeur:** That is true — there was then intention to promote hatred. They went further and said, “that is likely to cause...” He did not have to personally believe that someone else would act on his words. All he had to do was promote hatred and then the test applied and it was just a likely word. The likely word is the problem. It then takes it from a subjective test into an objective test at that level of analysis.

I am not worried about sexual orientation per se. I am worried about this entire section. I think that in our democracy where freedom of speech is valued we should be concerned about the *Keegstra* standard being there for any of those in the list. That is contrary to what we want to promote, which is a free and open discussion, even from people who we think are morally, politically, and religiously wrong. We may even want to say, “I hate what this person stands for.” In fact, we have a situation where someone is saying, “I think pedophilia is great.” We may say, “That makes me hate that person.” That should be a legitimate response in our society. It may be an illegitimate response for me personally because I may say it is morally wrong for me to hate someone, but in our society we should not say we will not allow anyone to hate anyone else or to lead someone else to hate them unless we have that extra test.

That test is that my rights and your rights start and stop where we start hurting each other. That is the concern. If we can limit this section to individuals who are actually promoting harm to others, then my concerns about the Constitution fall by the wayside.

**Senator Andreychuk:** You have got me going on the courts, as you always do when you come before us. I very much believe in the freedom of expression. If you do not allow it in the open room, it goes underground and it is much more dangerous there.

You were talking about the phrase “wilfully blind.” There is one thing about having intent, saying, “I did this for these reasons but someone else took it and did that.” That is the grey area. “Wilfully blind” means that virtually anyone should have known their actions would have caused a reaction. I do not think we want a society where people can get off by saying, “I did not intend” or “I did not know” when in fact anyone should have known but was wilfully blind. It is almost that we do not quite believe the motives.

Pour l’instant, je ne pense pas que ce soit le cas. Je ne pense pas que les articles 318 et 319 se limitent eux aux cas où quelqu’un aurait l’intention d’intimider quelqu’un d’autre ou de lui causer un tort physique.

**Le sénateur Banks:** Dans l’affaire *Keegstra* — peu importe que nous soyons d’accord ou non avec la décision rendue — le critère de l’intention a été appliqué par la Cour et la majorité a conclu qu’il y avait intention, n’est-ce pas?

**M. Chipeur:** C’est juste — il y avait intention de fomenter la haine. Les juges sont allés plus loin et ont dit: «susceptible de causer [...]» l’accusé n’avait pas à être personnellement convaincu que quelqu’un d’autre agirait en fonction de ses propos. Il lui suffisait de fomenter la haine et le critère s’appliquait à cause de l’intervention de l’expression susceptible de. C’est cette expression qui cause problème. On passe d’un critère subjectif à un critère objectif à ce point-là de l’analyse.

Ce n’est pas l’orientation sexuelle en elle-même qui inquiète. C’est tout l’article. Selon moi, notre démocratie prise la liberté d’expression et nous devrions nous inquiéter de l’éventuelle application de la norme *Keegstra* à un cas quelconque cité dans la liste. Cela s’oppose à ce que nous voulons promouvoir, c’est-à-dire une franche et libre discussion, même avec des gens que nous estimons être dans l’erreur sur le plan moral, politique et religieux. Nous pourrions même être poussés à dire: «Je hais ce que défend cette personne». En fait, supposons que quelqu’un dise: «Vive la pédophilie», nous pourrions vouloir répondre «cela me pousse à haïr cette personne». Ce serait tout à fait légitime dans notre société. Pour moi personnellement, toutefois, cette réponse pourrait être injustifiée car je pourrais prétendre qu’il m’est moralement interdit de haïr quelqu’un. Dans notre société donc nous ne devrions pas dire que nous n’allons pas permettre à qui que ce soit de haïr quelqu’un d’autre ou encore inciter quelqu’un à l’haïr, à moins d’introduire ce critère supplémentaire.

Ce critère exige que mes droits et vos droits cessent de nous appartenir quand nous nous faisons du tort l’un à l’autre. Voilà ce dont il faut se soucier. Si nous pouvons limiter cet article aux individus qui incitent véritablement à causer du tort à autrui, alors mes inquiétudes sur le plan constitutionnel seront apaisées.

**Le sénateur Andreychuk:** Chaque fois que vous venez témoigner, vous m’amenez à parler des tribunaux. Je suis une inconditionnelle de la liberté d’expression. Si on ne permet pas que s’expriment les points de vue ouvertement, alors cela se fait clandestinement et c’est beaucoup plus dangereux.

Vous avez parlé du fait «d’aveuglement volontaire». Dans le cas de l’intention, il peut arriver que l’on fasse une chose pour certaines raisons mais que quelqu’un d’autre s’approprie du résultat et en fasse autre chose. C’est une zone grise. «L’aveuglement volontaire» signifie que la personne qui commet un acte aurait dû savoir qu’il entraînerait une réaction. Nous ne voulons pas d’une société dans laquelle les gens peuvent s’innocenter en disant qu’ils n’avaient pas de mauvaise intention ou qu’ils ne connaissaient pas les conséquences alors que n’importe qui aurait connu ces conséquences mais que cette personne a sciemment fermé les yeux. On peut presque dire que les motifs ne sont pas crédibles.

We have a lot of underlying points in our criminal law. Our whole negligence system is built on the fact that we are supposed to take due diligence; we should be aware of the society we are in. You are wilfully blind if you knowingly give hate literature to children, for example. You must realize that a child is just forming and is likely to take it at face value, if it is not in an educational context. Would you allow for that kind of limitation on intent?

**Mr. Chipeur:** When you deal with the Criminal Code, you are dealing with the concept of beyond a reasonable doubt. I do not think we should sacrifice that principle here. There may be an individual who is misleading children in the educational system or elsewhere. We may have an individual who, in a wrong-headed way, is actually going out and causing a problem within society in regard to respect for human rights. However, if that individual is not criminal in the sense that he or she does not actually have the *mens rea* that we usually associate with crime.

**Senator Andreychuk:** If I may interrupt, throughout the Criminal Code, *mens rea* has implications of common sense or awareness of society. You cannot just say, "I did not know," in most cases. You have to prove beyond a reasonable doubt that the person was "wilfully blind" — in other words, the person did not take the kinds of exercise and due diligence expected of a normal person. The test to find wilful blindness, beyond a reasonable doubt, is very high.

It is almost like reckless disregard. The Criminal Code is riddled with all of that. Intent is not as pure as you say.

**Mr. Chipeur:** I hear you.

**Senator Andreychuk:** I like what you say, but it requires the same qualifiers as the rest of the Criminal Code.

**Mr. Chipeur:** In my submission, there is a difference in talking about pure expression, versus, for example, driving down the road when you must have known that you were going 90 in a school zone.

**Senator Andreychuk:** What about aiding and abetting?

**Mr. Chipeur:** Any time we are dealing with a crime like robbery or a property crime or killing, harming, assaulting someone, we know there is actual harm there. My concern here and my only concern is that we may draw into the net someone who, himself or herself, is not intending to intimidate nor cause harm to someone else. Around this table, we may say a person must know that promoting denial of the Holocaust will lead others to disbelieve other things from history about discrimination. The person could actually believe there was no Holocaust and could believe they are simply reporting history.

A judge may be required to form an opinion about the mind of an individual, for example, with first-degree murder versus manslaughter. Judges can make those distinctions. I suggest that where we have simply an expression of opinion — political

Il y a beaucoup d'éléments sous-jacents dans notre droit pénal. Tout le droit en matière de négligence se fonde sur le fait que nous devons faire preuve de diligence raisonnable, que nous devrions être conscients de la société à laquelle nous appartenons. L'aveuglement volontaire, c'est, par exemple, distribuer en pleine connaissance de cause de la littérature haineuse aux enfants. Il faut savoir que le jugement des enfants n'est pas formé et qu'en dehors du contexte de l'enseignement, ils prendront les choses au pied de la lettre. Permettriez-vous ce genre de limite dans le cas de l'intention?

**Mr. Chipeur:** Le Code criminel dit qu'il faut aller au-delà du doute raisonnable. Je ne crois pas que ce principe devrait être sacrifié en l'occurrence. Il peut arriver que quelqu'un enseigne des idées fausses aux enfants, que ce soit dans le système scolaire ou ailleurs. Il peut arriver qu'une personne cause sciemment des problèmes à la société en ce qui a trait aux droits de la personne. Il est toutefois possible que cette personne ne soit pas un criminel dans la mesure où elle ne possède pas la *mens rea* que nous associons généralement au crime.

**Le sénateur Andreychuk:** Excusez-moi de vous interrompre, mais dans tout le Code criminel, la *mens rea* est associée au bon sens et à la conscience sociale. Dans la plupart des cas, il ne suffit pas de plaider l'ignorance. Il faut prouver au-delà de tout doute raisonnable qu'il y a eu «aveuglement volontaire» — c'est-à-dire que la personne n'a pas exercé toute la diligence raisonnable à laquelle on s'attend normalement. Le critère à appliquer pour prouver ce genre de négligence au-delà du doute raisonnable est très rigoureux.

Il s'agit presque d'insouciance téméraire. Le Code criminel est truffé de ce genre de choses. L'intention n'est pas définie de façon aussi limpide que vous le dites.

**Mr. Chipeur:** Je comprends.

**Le sénateur Andreychuk:** Votre argument me plaît, mais il faut y appliquer les mêmes réserves qu'au reste du Code criminel.

**Mr. Chipeur:** Dans mon témoignage, je fais la différence entre l'expression pure et, par exemple, le fait de conduire à 90 km/h dans une zone scolaire.

**Le sénateur Andreychuk:** Qu'en est-il de la complicité?

**Mr. Chipeur:** Quand il s'agit de crime comme le vol ou d'un autre crime contre la propriété, ou encore d'un meurtre, d'une agression, nous savons qu'un préjudice est causé. Ma seule préoccupation, dans ce cas-ci, c'est qu'on pourrait appliquer ces mesures à quelqu'un qui n'a aucune intention d'intimider qui que ce soit, ni de causer de tort à quiconque. Nous pouvons entre nous dire qu'une personne sait nécessairement que nier l'Holocauste amènera d'autres personnes à nier d'autres cas de discrimination dans l'histoire. Mais quelqu'un pourrait vraiment croire qu'il n'y a pas eu d'Holocauste et penser qu'ils rapportent simplement des faits historiques.

Un juge peut avoir à déterminer l'état d'esprit d'une personne pour établir s'il y a eu meurtre avec préméditation plutôt qu'homicide involontaire. Les juges peuvent faire ce genre de distinction. Mais s'il s'agit seulement de l'expression d'une



religious or otherwise — or an expression of fact — political, religious or otherwise — and where we say objectively that such expression will cause someone else to act improperly, then it should not be a crime unless the individuals themselves intended the consequence of intimidation or harm by another. If we do not require that intent, then we do not have any bright line between expression and political repression. I do not know any other way to ensure that we do not start to say, “If you are politically incorrect and if we do not agree with you, then we will use the Criminal Code to shut you down.”

Again, there are ways to deal with individuals who are causing harm to society unintentionally. Human rights laws do not require intent. We can step into the education system, into employment issues or any other area of the world where the government has jurisdiction and say we will use civil laws and injunctions. However, using the Criminal Code to stigmatize someone simply because they are saying what they really believe is, in my opinion, going too far.

**Senator Andreychuk:** Would you agree, though, if someone was found wanting before a human rights tribunal and then was charged, could that person still say, “I have an honest belief and I can stick to it irrespective of the mounting evidence against me?”

**Mr. Chipeur:** My position is that if there is proof that the person intended to intimidate — to cause you to not act as you otherwise would — as a result of something he or she said about race, religion or sexual orientation, then the state has an interest in prohibiting that action. However if instead my intent in my action is simply to tell the world about my convictions, then the state has no interest in controlling that, because we are now talking about the state acting as parents and telling me, the child, that I really need to be better educated about something and that I am misled.

I do not think the state wants to get into that kind of business, at least not using the Criminal Code.

**Senator Andreychuk:** Is that your view only on freedom of expression or on all issues?

**Mr. Chipeur:** I am not sure what other things you reference, but certainly I am focusing on freedom of expression here.

**Senator Andreychuk:** There limitations in the Criminal Code limits on actions and you do not need to have that degree of subjective intent. There are more objective tests throughout the Criminal Code. Is the standard that you are setting because of freedom of expression?

**Mr. Chipeur:** It could be expression or religion or any of those under section 2 of the Charter, but it would not apply to the right to go out and exceed the speed limit. That is one example we heard. There is no Charter right to speed.

opinion — politique, religieuse ou autre — ou de l’explication d’un fait — politique, religieux ou autre encore — ainsi nous pouvons dire objectivement que cette expression amènera quelqu’un d’autre à mal agir, cette expression ne devrait pas être considérée comme un acte criminel à moins que ses auteurs n’aient eu l’intention d’intimider ou de nuire à quelqu’un. Si nous n’exigeons pas la preuve de cette intention, il n’existe plus de limite clairement tracée entre l’expression et la répression politique. Je ne connais pas d’autre moyen de garantir qu’on n’utilisera pas le Code criminel pour faire taire ceux qui ne font pas preuve de rectitude politique ou dont les propos nous déplaisent.

Encore une fois, il existe des moyens de traiter le cas des personnes qui nuisent à la société involontairement. Il n’est pas nécessaire de prouver l’intention dans les lois sur les droits de la personne. Il est possible d’intervenir dans les systèmes d’éducation, d’emploi ou d’autres domaines où le gouvernement a compétence pour appliquer les lois civiles ou imposer des injonctions. Mais c’est aller trop loin, à mon avis, que d’utiliser le Code criminel pour stigmatiser quelqu’un simplement parce que cette personne dit ce qu’elle estime être la vérité.

**Le sénateur Andreychuk:** Mais si un tribunal des droits de la personne condamne quelqu’un, cette personne pourrait-elle encore faire valoir qu’elle est encore honnêtement convaincue de ses propos et qu’elle peut le demeurer indépendamment des preuves contre elles?

**M. Chipeur:** Ma position est que l’État doit interdire un acte si on peut prouver que la personne avait l’intention d’intimider — c’est-à-dire de vous faire agir comme vous ne le feriez pas autrement — par les propos qu’elle tient au sujet de la race, de la religion ou de l’orientation sexuelle. Par contre, si son intention est simplement d’exprimer ses convictions au reste du monde, alors l’État n’a aucun intérêt à exercer ce contrôle, car l’État agirait comme des parents disant à un enfant qu’il a tort et qu’il doit revoir ses connaissances.

Je ne crois pas que l’État veuille s’engager dans ce genre de chose, du moins pas en utilisant le Code criminel.

**Le sénateur Andreychuk:** Est-ce votre opinion seulement en ce qui a trait à la liberté d’expression ou cela s’applique-t-il également à d’autres choses?

**M. Chipeur:** Je ne sais pas de quelles autres choses vous parlez, mais m’intéresse en particulier ici à la liberté d’expression.

**Le sénateur Andreychuk:** Les restrictions prévues au Code criminel s’appliquent aux actes, et il n’est pas nécessaire de posséder un tel degré d’intention subjective. Il existe d’autres critères plus objectifs dans le Code criminel. Est-ce que vous établissez cette norme parce qu’il s’agit de liberté d’expression?

**M. Chipeur:** Cela pourrait s’appliquer à la liberté d’expression, de religion ou à tout autre élément visé par l’article 2 de la Charte, mais cela ne donnerait pas le droit de conduire en deçà des limites de vitesse. C’est l’un des exemples qu’on a donnés. La Charte n’autorise pas la vitesse excessive au volant.

My entire submission is based on the fact that we are dealing with a Charter right. If we were not dealing with a Charter right of expression, there would be no basis for me as a lawyer to make a submission to you.

**Senator Pearson:** I would love to have had you defending Henry II who set off his knights to assassinate Sir Thomas Beckett, the Archbishop of Canterbury.

**Mr. Chipeur:** Lawyers are usually able to defend anyone. That is their job.

**The Chairman:** We will try to finish by seven. If honourable senators have questions, please indicate.

**Senator Cools:** I have a couple of questions, but I would like to begin with Mr. Chipeur. I especially want to thank Mr. Chipeur for his clear-minded analysis. I want to quote Professor Mewitt at the time of the passage of these two sections back in 1970. Sections 318 and 319 were based on the Maxwell Cohen report, and the sections came into existence as a response to the Holocaust, which, in those days, was not that far away. Professor Mewitt, who is now dead, said this about the proposals to create sections 318 and 319:

The report, in my opinion, represents everything that proposals for criminal legislative change should not be. It is attractive, superficially logical, factually quite accurate, and completely misses the real point of any criminal law legislation.

As you know, the professor was one of the fine minds of the criminal law. I have read the background to sections 318 and 319 quite extensively, and the celebrated civil libertarians of the day all opposed the creation of these sections. I think of people like Frank Scott and his work with the Seventh Day Adventists, and our own former Senator Dan Lang.

I have been terribly sad and agitated about the fact that all the witnesses for the proponents of the bill tell us that this bill is not necessary. It may not even be good law, but pass it anyway because it feels good. It looks good. I just want to thank you, Mr. Chipeur, for bringing your insights to the table.

I look to the United States of America, for example. When Black people came to "fruit" in terms of civil rights — the language was not human rights in those days; it was civil rights — it was an interesting thing. The struggle was not to go around and to brandish everyone else as hate-mongers or committing genocide but rather to find civil responses in terms of the law. In one of those famous cases you mentioned, the very same court adopted one position in the 1890s and the opposite position a hundred years later.

I am very struck because the term "hate" today does not mean what Maxwell Cohen intended in 1970. That is abundantly clear today. That was on the heels of the Nuremberg trials. This was on

Tout mon témoignage se fonde sur le fait que nous traitons d'un droit protégé par la Charte. S'il ne s'agissait pas du droit d'expression garanti par la Charte, le témoignage que je vous présente, à titre d'avocat, n'aurait aucun fondement.

**Le sénateur Pearson:** J'aurais bien voulu que vous défendiez Henry II, qui avait envoyé ses chevaliers assassiner sir Thomas Beckett, l'archevêque de Canterbury.

**M. Chipeur:** Les avocats sont généralement capables de défendre n'importe qui. C'est leur travail.

**Le président:** Nous allons essayer de terminer d'ici 19 heures. Les sénateurs qui ont des questions à poser sont priés de le signaler.

**Le sénateur Cools:** J'ai deux questions à poser, mais je vais commencer par M. Chipeur. Je tiens tout particulièrement à le remercier de la clarté de son analyse. Permettez-moi de citer les propos tenus par le professeur Mewitt lorsque ces deux articles ont été adoptés en 1970. Les articles 318 et 319 se fondaient sur le rapport de Maxwell Cohen, et ils ont été rédigés en réaction à l'Holocauste qui, à cette époque, n'était pas très loin dans le passé. M. Mewitt, qui est maintenant décédé, a déclaré ce qui suit au sujet de la proposition d'adopter les articles 318 et 319:

À mon avis, ce rapport représente tout ce qu'une proposition de modification au droit pénal ne devrait pas être. Il est attrayant, logique en surface, tout à fait exact quant aux faits, mais il passe complètement à côté de l'objectif réel du droit pénal.

Comme vous le savez, ce professeur était l'un des grands experts en droit pénal. J'ai lu à peu près tout ce qui a été écrit sur ces articles 318 et 319, et les grands libertaires civils de l'époque étaient tous opposés à l'adoption de ces articles. Je songe en particulier à Frank Scott et au travail qu'il a fait pour l'Église adventiste du septième jour, ainsi qu'à notre ancien collègue, le sénateur Dan Lang.

Je suis terriblement triste et troublée que tous les témoins qui appuient ce projet de loi nous disent qu'il n'est pas nécessaire. Ce n'est peut-être même pas une bonne loi, mais adoptez-la quand même parce qu'elle fait bonne impression. Ça paraît bien. Je tiens à vous remercier, monsieur Chipeur, de nous avoir fait profiter de vos lumières.

Prenons l'exemple des États-Unis d'Amérique. Lorsque les Noirs ont été prêts à revendiquer leurs droits civils — à l'époque on ne parlait pas encore de droits de la personne mais de droits civils —, ils l'ont fait d'une manière intéressante. Ils n'ont pas accusé tous les autres d'être des semeurs de haine ou d'être coupables de génocide, ils ont plutôt cherché des recours civils en plaçant leur lutte sur le plan du droit. Dans l'une de ces célèbres causes que vous avez mentionnées, le même tribunal a adopté une position dans les années 1890 et la proposition contraire cent ans plus tard.

Cela me frappe car le terme «haine» n'a pas le même sens aujourd'hui que lorsque Maxwell Cohen l'a utilisé en 1970. C'est parfaitement clair. Nous étions au lendemain des procès de



the heels of the Holocaust. I can tell you that Maxwell Cohen would be turning in his grave if he were to know that this is how sections 318 and 319 are being expanded.

I am trying to get to the bottom of your suggestion. You are basically saying that we should go back to the drawing board. In other words, rather than just amend these sections to expand them to include sexual orientation, we should go back to the drawing board and begin at the beginning and try to say what is it that we are trying to do.

I would like to speak to the other three witnesses in very humane ways. The terrible thing about this situation is that we are approaching this law in the way the divorce law was approached some years ago. If divorce is good for adults, it must be good for children. If the adults are unhappy, they will get a divorce, because if they are happy, of course, the children will be happy. We are discovering 30 years later that the emotional wreckage is phenomenal.

To you, Ms. Stefanowicz, I want to tell you how you are reacting is exactly how the children of divorce at your age are reacting. Studies now are showing that the children of divorce are reacting strongly against divorce and want to make a renewed commitment to marriage. They are not supporting libertine attitudes and they are not supporting divorce. I want to say to all three of you, I know your stories, and I have encountered a thousand stories like that. Dawn Stefanowicz, your story is not unique to me. I know this story, and I know the torture that young children have gone through with parents who are driven by these imperative compulsions. These little children do not understand and are quite often traumatized.

I wonder if the three of you could add to your comments with respect to the whole dialogue on homosexual marriage or on these provisions. I know what the bill is about, but I also feel I know a little bit about your subjects. I have spent years studying the subject matter.

**The Chairman:** Senator Cools, perhaps we can ask each of the three witnesses.

**Senator Cools:** I want to know about these children out there and the impact that this is having on them, and, in addition to that, all of these children who are being seduced at youthful ages and who are discovering what is happening to them two or three years later. I have done a lot of counselling. I would like to get a greater picture of the problems out there for children on these grounds, because this sexual orientation debate is going on here as though children do not exist.

**The Chairman:** By way of finishing, I can ask if each of the three witnesses to respond to Senator Cools' concern, and to make any further statement by way of summary, if they wish.

**Ms. Stefanowicz:** I am thinking of a book written by Jakii Edwards, *Like Mother, Like Daughter*. It is the only book I could find. It is, I believe, from a different cultural perspective as well. This woman, who is now in her sixties, grew up with a lesbian mother. I thought maybe my story is a little unique, but when I

Nuremberg. Nous étions au lendemain de l'Holocauste. Je peux vous dire que Maxwell Cohen se retournerait dans sa tombe s'il savait qu'on essaie d'élargir ainsi la portée des articles 318 et 319.

J'essaie de bien comprendre votre suggestion. Essentiellement, vous dites que nous devrions tout reprendre depuis le début. En d'autres mots, plutôt que de nous contenter de modifier ces articles en y incluant l'orientation sexuelle, nous devrions revenir à la case de départ et dire ce que nous avons l'intention de faire.

J'aimerais m'adresser aux trois autres témoins avec bienveillance. Ce qu'il y a de terrible, c'est que nous abordons ce projet de loi de la même manière que nous avons abordé la Loi sur le divorce il y a des années. Si le divorce est bon pour les adultes, il doit être bon pour les enfants. Si les adultes sont malheureux, ils divorceront, car s'ils sont heureux leurs enfants le seront aussi. Nous découvrons 30 ans plus tard l'ampleur phénoménale des dégâts émotionnels.

À vous, madame Stefanowicz, je tiens à dire que vous réagissez exactement comme les enfants du divorce réagissent à votre âge. Des études récentes montrent que les enfants du divorce réagissent vivement contre le divorce et veulent renouveler leur engagement envers le mariage. Ils n'appuient pas les habitudes libertines et n'appuient pas le divorce. Je tiens à vous dire à tous les trois que je connais vos histoires, que je les ai entendues mille fois. Dawn Stefanowicz, votre histoire n'est pas unique. Je la connais et je sais quelle torture endurent les jeunes enfants dont les parents sont poussés par ces compulsions impératives. Ces petits enfants ne comprennent pas et sont très souvent traumatisés.

Auriez-vous quelque chose à ajouter au sujet du dialogue sur le mariage des homosexuels ou sur ces dispositions? Je sais ce que contient le projet de loi mais je pense connaître un peu les questions qui vous intéressent. J'ai passé des années à étudier ces questions.

**Le président:** Sénateur Cools, nous pourrions peut-être demander à chacun des témoins de répondre à tour de rôle.

**Le sénateur Cools:** Je veux qu'on me parle des enfants et de l'impact que cela a sur eux et aussi de tous ces enfants qui sont séduits lorsqu'ils sont très jeunes et qu'ils découvrent ce qui leur arrive deux ou trois ans plus tard. J'ai fait beaucoup de counselling. J'aimerais avoir une meilleure idée des problèmes qu'ont les enfants car le débat sur l'orientation sexuelle se poursuit comme si les enfants n'existaient pas.

**Le président:** En terminant, je demanderai à chacun des trois témoins de répondre à la préoccupation de madame le sénateur Cools et de faire tout autre commentaire en guise de conclusion, s'ils le souhaitent.

**Mme Stefanowicz:** Je songe à un livre de Jakii Edwards, intitulé *Like Mother, Like Daughter*. C'est le seul livre que j'ai pu trouver. Je crois qu'il donne en outre une autre perspective culturelle. Cette femme, qui a maintenant la soixantaine, a grandi auprès d'une mère lesbienne. Je pensais que mon histoire était un

had read that story and found that it is not that unique, I was appalled at what this woman, who is now in her sixties, had lived as a child.

For children who grow up in the GLBT subcultures, sexual orientation includes everything and anything. We have a very broad understanding and perspective of sexuality — more than many adults. It takes us longer to work through this, because we are exposed to so much. You can use all sorts of arguments, be they moral, religious or secular. They are valid, but children are human beings first. We will all deal with our own sexuality as we are growing. Usually it is in the teen years this all will work out.

I have absolutely no hatred of any gay, lesbian, bisexual, transgendered or transsexual person. I was raised to be very open-minded, to be very accepting and tolerant of many different types of people — not exactly by my father's example, but by going through the painful process of listening to how people talk in their different subcultures and how they discriminate against each other. Yet you could say they are all gay, lesbian, bisexual, transsexual, transgendered, whatever term you want to use. They do not come to agreement on any of these issues either.

We will hear one perspective. It is a political perspective. It is a small group that will come together and organize. They are not speaking on behalf of the children and they are not speaking on behalf of all gays, lesbians and bisexual people.

I would say that most people who are exposed to these subcultures will see that "sexual orientation" is not needed because everybody does have a sexual orientation. What are you protecting? A gay person may speak a hateful word toward another gay person because he is a nudist or he is a bear; they do not get along. They have their own dress code: one group is very casual and has big bellies, and the other is into leather or whatever it is. They will not go to the same meeting places. They will be in disagreement with each other. There are many subcultures under the GLBT label. It is so diverse.

**Senator Pearson:** That is like all of us.

**Ms. Stefanowicz:** We are all diverse. If you fit into the GLBT, you will be very diverse as people. The most important thing is that we respect one another, we love one another, and we think first of the children. We think of these children that are being exposed to many different things. We think Bill C-250 will not bring any more protection to a gay, lesbian or bisexual person. It will not bring any more protection to a transgendered or transsexual person. It will not bring any protection to a child being raised in this environment. It will not bring any more protection to a heterosexual person.

This is not a bill that I want to see go through. I hope as senators that you will look at this matter.

peu unique, mais lorsque j'ai lu ce livre j'ai découvert que ce n'était pas le cas et j'ai été stupéfiée de découvrir ce que cette femme, qui a maintenant la soixantaine, a vécu lorsqu'elle était enfant.

Pour les enfants qui grandissent dans les sous-cultures GLBT, l'orientation sexuelle inclut tout et n'importe quoi. Nous avons une connaissance et une perspective très large en matière de sexualité — beaucoup plus que de nombreux adultes. Il nous faut plus de temps qu'à d'autres pour y voir clair, car nous sommes exposés à tant de choses. Vous pouvez invoquer toutes sortes d'arguments, moraux, religieux ou profanes. Ce sont de bons arguments, mais les enfants sont d'abord et avant tout des êtres humains. Nous devons tous faire face à notre propre sexualité lorsque nous grandissons. D'habitude, c'est pendant l'adolescence qu'on y voit clair.

Je ne déteste absolument pas les gais, les lesbiennes, les bisexuels, les transgenres ou les transsexués. Lorsque j'étais jeune j'ai appris à faire preuve d'ouverture d'esprit, à accepter véritablement et à tolérer différents genres de personnes — pas exactement par l'exemple de mon père, mais péniblement, en écoutant les gens parler de leurs différentes sous-cultures et de la discrimination des uns contre les autres. Or, on serait tenté de dire qu'ils sont tous gais, lesbiennes, bisexuels, transsexués, transgenres, ou ce que vous voulez. Eux non plus ne s'entendent sur aucune de ces questions.

Nous entendons un point de vue. C'est un point de vue politique. C'est un petit groupe qui se forme et s'organise. Il ne parle pas au nom des enfants et il ne parle pas au nom de tous les gais, lesbiennes et bisexuels.

Je pense que la plupart des personnes qui sont exposées à ces sous-cultures voient qu'il n'est pas nécessaire d'inclure «l'orientation sexuelle» car tout le monde a une orientation sexuelle. Que veut-on protéger? Un gai peut avoir des propos haineux à l'égard d'un autre gai parce qu'il est nudiste; ils ne s'entendent pas. Ils ont leur propre code vestimentaire: un groupe est très décontracté et a de grosses bedaines, l'autre groupe aime le cuir. Ils ne fréquentent pas les mêmes endroits. Ils ne s'entendent pas. L'étiquette GLBT cache de nombreuses sous-cultures. Il y a beaucoup de diversité.

**Le sénateur Pearson:** Comme nous tous.

**Mme Stefanowicz:** Nous sommes tous différents. Les personnes qui appartiennent à la culture GLBT sont toutes différentes. Le plus important est le respect mutuel, l'amour réciproque, et de penser avant tout aux enfants. Nous pensons à ces enfants qui sont exposés à tant de choses différentes. Selon nous, le projet de loi C-250 n'assurera pas une plus grande protection aux gais, aux lesbiennes ou aux bisexués. Il n'assurera pas une plus grande protection aux transgenres ou aux transsexués. Il n'accordera aucune protection à l'enfant qui grandit dans ce milieu. Il n'accordera pas plus de protection aux hétérosexuels.

Je ne voudrais pas que ce projet de loi soit adopté. J'espère que vous examinerez cette question.



**Reverend Parkyn:** Again, thank you for allowing me to come and share. I have several statements. I would hope that with all that is happening in the church world that the church can cleanse itself of all that we have done, cleanse our conscience, and address the victims, including children, the unborn child, the born child, and our seniors, and that we would qualify again to speak with some authority on the question of church and state separation. I believe we need one another.

The day that we separate church and state totally means that we walk in hypocrisy, separating our belief and our law structure. I hope that we can become, by this cleansing process, once again a voice in the nation that can bring unity, love and peace, and that we will never be again the perpetrator of violence and hurt, maiming children physically, psychologically and spiritually.

I pray that we can see that in a number of years, and that we can qualify again to sit at a table and speak to moral issues that need to be spoken to today.

**Mr. Schnupp:** In regard to the children, last year I wrote a 16-page booklet documenting about 20 cases of children who were just so devastated by these kinds of things in their parents or primary caregivers. I will be glad to give you a copy of that. Time does not permit me to go into it.

My wife and I go to bed some nights and just weep because of what some children go through, because of what adults believe and because of how they vindicate themselves. Courts take the child out of the community into foster homes rather than deal with the perpetrator, because the perpetrator has his rights or some political power. We can go on. These children grow up to recycle what they have had done to them, unless they come to some sense of healing and wholeness. I could go on about the children.

I will end by saying that our fear is that this bill will shut down people like us who are helping children and even helping the perpetrators to be rehabilitated. We could lose our charter. We could lose our status. We could be shut down.

I can talk further about the children, but I am more concerned that people like those in our organization are not closed down because of the way this proposed legislation will be used. As I see it, in light of the track record of the courts and the government agencies, it gives rise to concern. The courts have simply failed to protect religious freedom against claims based on sexual orientation.

I could go on listing case after case. I did list two of them where the courts went against what a person believed. One case involved a couple who had a bed and breakfast. Their religious belief was that couples who were not married could not sleep there. The court said that they have to let everybody sleep there,

**Le révérend Parkyn:** Encore une fois, merci de me donner l'occasion de m'exprimer. J'ai plusieurs commentaires à faire. Avec tout ce qui se passe dans l'Église, j'espère que l'Église pourra se purifier de tout ce que nous avons fait, purifier notre conscience et s'intéresser aux victimes, particulièrement les enfants, les enfants à naître, les enfants nés et les aînés, et que nous retrouverons le droit de nous exprimer avec autorité sur la question de la séparation de l'Église et de l'État. Je crois que nous avons besoin l'un de l'autre.

Le jour où il y aura séparation totale de l'Église et de l'État, séparation de notre foi et de notre structure juridique, ce sera le règne de l'hypocrisie. J'espère que ce processus de purification nous permettra de redevenir une voix dans la nation porteuse d'unité, d'amour et de paix, et que plus jamais nous ne commettrons d'actes de violence contre les enfants, les blessant sur le plan physique, psychologique et spirituel.

Je prie pour que cela se produise dans quelques années et que nous ayons de nouveau un jour le droit de parler des questions morales qui doivent être défendues aujourd'hui.

**M. Schnupp:** En ce qui concerne les enfants, l'an dernier j'ai rédigé une brochure de 16 pages où je présente les cas d'une vingtaine d'enfants qui ont tellement souffert à cause de ce genre de comportements de la part de leurs parents ou de leurs principaux fournisseurs de soins. Je serai heureux de vous en remettre un exemplaire. Je n'ai pas le temps de vous en parler maintenant.

Certains soirs, mon épouse et moi nous nous couchons et nous pleurons en pensant à ce qu'endurent certains enfants à cause des croyances des adultes et de leur façon de se justifier. Les tribunaux retirent l'enfant de la collectivité pour le placer dans des foyers d'accueil plutôt que de s'en prendre au responsable car celui-ci a des droits ou un certain pouvoir politique. Nous pourrions vous donner d'autres exemples. Lorsque ces enfants grandissent, ils refont ce qu'on leur a fait subir, à moins d'en arriver à se sentir guéris et entiers. Je pourrais vous parler longuement des enfants.

Je terminerai en vous disant que nous craignons que ce projet de loi rende impuissants ceux qui, comme nous, essaient d'aider les enfants et même d'aider à réhabiliter les coupables. Nous pourrions perdre notre charte. Nous pourrions perdre notre statut. On pourrait nous empêcher d'intervenir.

Je pourrais vous parler encore des enfants, mais je crains davantage que les personnes comme celles qui sont membres de notre organisation ne puissent plus agir à cause de la manière qu'on utilisera ce projet de loi. À mon avis, la manière d'agir des tribunaux et des organismes gouvernementaux nous donne lieu de nous inquiéter. Les tribunaux n'ont tout simplement pas su protéger la liberté de religion contre les revendications fondées sur l'orientation sexuelle.

Je pourrais vous énumérer les causes. J'ai mentionné deux affaires où les tribunaux ont rendu des décisions qui allaient à l'encontre des croyances d'une personne. Dans un cas, un couple qui exploitait un gîte du passant ne voulait pas, pour des raisons religieuses, que des couples non mariés dorment sous leur toit. Le

married or unmarried, or close down. They chose to close down and stand by their beliefs.

The record of the courts the last while shows they simply do not support religion, faith and what we believe. That is my big concern.

I also have a concern that was expressed by the Evangelical Fellowship of Canada, that the Bible could easily — and I think will — be classified as hate literature, at least sections of it. Then what do we have for healing as Christians?

If you do not mind me quoting at least what I read in the *Saskatoon Star Phoenix*, when you spoke to the REAL Women. I do not know what you said; I only know what was written. This is what concerns me deeply. Then we cannot help the children as volunteers. The native people will fear prosecution, too. They will not be able to help their people where sexual abuse and pedophiles are running rampant in some areas — not all, thank God. You warned that people of faith would be specifically targeted if Bill C-250 were to become law. It is an intent to create a section in the Criminal Code that would be used to cleanse many people of moral options.

**Senator Cools: Opinions.**

**Mr. Schnupp:** Opinions, sorry. With all the ambiguity and uncertainty of terms — referring to you again — once you put a power before authorities and then try to rely on goodness of the power not to be exercised, you are indeed naive. That will shut some of us agencies down that are helping the children. That is what we fear.

**Senator Cools:** Mr. Chairman, I think we should try to find out more about groups out there that are having their charitable status questioned. These things are going on.

**The Chairman:** On behalf of the committee, I would like to thank the witnesses for their very informative presentations and for their interaction with senators. Thank you very much for coming and being with us this evening and sharing your thoughts and views.

Honourable senators, before we adjourn, I will ask the clerk to contact members' offices to see if any senator would like to have other witnesses on either Bill C-16 or Bill C-250.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, March 24, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:30 p.m. to give consideration to Bill C-16, an Act respecting the registration of information relating to sex offenders, to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other Acts; Bill S-15, an Act

tribunal leur a dit qu'ils devaient accepter tous les couples mariés ou pas mariés ou fermer leurs portes. Ils ont choisi de fermer plutôt que d'agir à l'encontre de leurs croyances.

Les décisions qu'ont rendu les tribunaux ces derniers temps montrent qu'ils ne défendent pas la religion, la foi et ce que nous croyons. C'est ma plus grande crainte.

J'ai une autre préoccupation qu'a déjà exprimée l'Alliance évangélique du Canada, c'est-à-dire que la Bible pourrait facilement — et je pense que cela se produira — être classée comme un document haineux, du moins certaines de ces parties. Et alors, où trouverons-nous du réconfort en tant que chrétiens?

Si vous me le permettez, je vais vous citer quelque chose que j'ai lu dans le *Star Phoenix* de Saskatoon dans vos entretiens avec le groupe REAL Women. Je ne sais pas ce que vous leur avez dit; je sais seulement ce que j'ai lu. C'est ce qui m'inquiète profondément. Alors, nous ne pouvons pas aider les enfants en tant que bénévoles. Les Autochtones craignent également la persécution. Ils ne pourront pas aider les leurs dans certaines régions où l'exploitation sexuelle et la pédophilie sont très répandues — Dieu merci, ce n'est pas partout. Vous avez dit que les croyants seraient particulièrement visés si le projet de loi C-250 était adopté. L'objet de ce projet de loi est de créer une disposition du Code criminel qui pourrait être utilisée pour purifier de nombreuses personnes de leurs options morales.

**Le sénateur Cools: Opinions.**

**M. Schnupp:** Opinions, pardon. Vous donnez aux autorités un pouvoir exprimé en termes ambigus et incertains et ensuite vous vous fiez à leur bonté pour qu'elles ne l'exercent pas. Quelle naïveté. Cela obligera certains de nos organismes qui aident les enfants à fermer leurs portes. C'est ce que nous craignons.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, je pense que nous devrions essayer d'en apprendre davantage au sujet des groupes dont le statut d'organisme de bienfaisance est remis en question. Ce sont des choses qui se produisent.

**Le président:** Au nom des membres du comité, je remercie les témoins de leurs exposés pleins d'information et de leur interaction avec les sénateurs. Merci beaucoup d'être venus ce soir nous faire part de vos idées et de vos opinions.

Honorables sénateurs, avant de lever la séance, je vais demander à la greffière de communiquer avec vous à vos bureaux pour voir si vous souhaitez entendre d'autres témoins au sujet du projet de loi C-16 ou du projet de loi C-250.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 24 mars 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour étudier le projet de loi C-16, Loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence; le projet de loi S-15, Loi



to amend the Act of incorporation of Queen's Theological College, and Bill C-250, an Act to amend the Criminal Code (hate propaganda).

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*Translation*]

**The Chairman:** Today, we will be considering three bills.

[*English*]

We will start by carrying on with our work on Bill C-16, the sex offender registry. We will then go on to consider Bill S-15, a private member's bill sponsored by Senator Murray concerning Queen's Theological College. The public part of the meeting will end with one witness on Bill C-250, the amendment of the hate propaganda section of the Criminal Code. I would ask senators to remain at the end of the meeting to discuss future business in camera.

Prior to hearing from witnesses, I should like to address a concern raised by Senator Tkachuk at a previous meeting on Bill C-250. That concern was that Mr. Svend Robinson, in his testimony on Bill C-250, had indicated that he was not aware of any major religious leader in the country who had voiced opposition to the bill. Senator Tkachuk took exception to this evidence and drew it to our attention as either a point of order or a point of personal privilege, indicating that he was not sure in which category it belonged.

Honourable senators, I would suggest that it belongs in neither category. There has been no breach of the rules of the Senate and therefore there can be no point of order. There has been no breach of the rights enjoyed by parliamentarians and thus no breach of privilege. Had there been a breach of privilege, I suggest it would be the chamber and not the committee to decide that question, in any event.

It is my opinion, that it was merely a difference of opinion. We have to assume that Mr. Robinson's evidence was given in good faith, even, in fact, if some portion may later be revealed to contain inaccuracies. Moreover, Mr. Robinson's evidence was couched with the term, "as far as he was aware." There was no opposition from a major religion. His evidence was his personal belief and its expression constitutes neither a point of order nor a point of personal privilege. I believe this clarifies matters and I propose to move on to hear witnesses as proposed on the agenda. Do I have the concurrence of the committee?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** For Bill C-16, an act respecting the registration of information relating to sex offenders, to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other acts, we welcome from the Canadian Bar Association, Professor Allan

modifiant la Loi constituant en corporation le Queen's Theological College, et le projet de loi C-250, Loi modifiant le Code criminel (propagande haineuse).

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le président:** Aujourd'hui nous allons étudier trois projets de lois.

[*Traduction*]

Pour commencer, nous allons poursuivre nos travaux sur le projet de loi C-16, concernant le registre des délinquants sexuels. Nous passerons ensuite à l'étude du projet de loi S-15, projet de loi d'initiative parlementaire parrainé par le sénateur Murray et concernant le Queen's Theological College. La partie publique de la séance prendra fin avec l'audition d'un témoin sur le projet de loi C-250, tendant à modifier la disposition du Code criminel sur la propagande haineuse. Je demanderais aux sénateurs de rester à la fin de la séance pour discuter à huis clos des travaux futurs.

Avant d'entendre les témoins, je voudrais aborder une question soulevée par le sénateur Tkachuk à une séance précédente au sujet du projet de loi C-250. Cette préoccupation découle du fait que M. Svend Robinson, dans son témoignage sur le projet de loi C-250, a dit qu'il n'y avait à sa connaissance aucun dirigeant religieux important au Canada qui se soit prononcé contre le projet de loi. Le sénateur Tkachuk s'est inscrit en faux contre ce témoignage et a signalé l'affaire à notre attention, en invoquant le Règlement ou l'atteinte au privilège personnel, disant qu'il ne savait pas trop dans quelle catégorie ranger son intervention.

Honorables sénateurs, je dirais qu'elle n'appartient à aucune des deux catégories. Il n'y a pas eu violation des règles du Sénat et par conséquent il ne peut pas y avoir rappel au Règlement. On n'a pas non plus porté atteinte aux droits dont jouissent les parlementaires ni à leurs privilèges. S'il y avait eu atteinte aux privilèges, je dirais que ce serait au Sénat lui-même et non pas au comité de trancher la question, de toute manière.

Je suis d'avis qu'il s'agissait simplement d'une différence d'opinion. Nous devons supposer que le témoignage de M. Robinson a été donné de bonne foi, même si certaines inexactitudes peuvent avoir été mises au jour ultérieurement. En outre, dans son témoignage, M. Robinson avait pris soin de dire «à ma connaissance». Il n'y avait aucune opposition de la part d'une grande religion. Son témoignage était l'expression de sa conviction personnelle, laquelle ne peut faire l'objet ni d'un rappel au Règlement ni d'une question de privilège. Je crois que cela tire l'affaire au clair et je propose de passer maintenant à l'audition des témoins en conformité de l'ordre du jour. Les membres du comité sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Au sujet du projet de loi C-16, Loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence, nous accueillons aujourd'hui le professeur Allan Manson et

Manson and Ms. Tamra Thomson. I would like to remind witnesses they have five minutes to make a presentation and that will be followed by questions from senators.

**Ms. Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association:** Thank you honourable senators. The Canadian Bar Association is very pleased to have the opportunity today to present its views on this important bill to you.

The Canadian Bar Association is a national association of approximately 38,000 members, jurists from all parts of Canada. The brief that you have before you was prepared by members of the criminal justice section and, most particularly, the committee on imprisonment and release. I should note that the section counts amongst its members both crown and defence attorneys and it brings this optic to its analysis of the bill.

I will start by saying that the time we had after the request that we appear before this committee did not permit us to update the submission to reflect the new numbering of the bill from the last session. The written submission that you have before you reflects the bill as it was presented in the last session and, most particularly, the section numbers that were in Bill C-23. Where that is significant to our comments, Professor Manson will make reference to the new sections but I will ask him now to address the particular matters in the bill.

**Professor Allan Manson, Chair, Committee of Imprisonment and Release of the National Criminal Justice Section, Canadian Bar Association:** Thank you, honourable senators. As Ms. Thomson said, the brief that we have circulated labelled Bill C-23 was done while this matter was in the House. I will refer to parts of it and I will try to update the section numbers as I do that.

This position is the consensus position of both the national criminal justice section and the committee on imprisonment and release. Those groups consist of a number of defence counsellors, prosecutors and academics and everyone agrees about one thing: This is bad policy; this is a bad idea.

I can tell we have gone far down the road. It has already passed the House of Commons and you may wonder why we are going back since, obviously, both the government and the House are committed to it. I think it is important to understand why we think it is bad policy. That gives context to any potential Charter difficulties because, if we assume that at some point there might be constitutional challenges, the same factors will apply with respect to the section 1 justification.

Mme Tamra Thomson, de l'Association du Barreau canadien. Je rappelle aux témoins qu'ils ont cinq minutes pour faire un exposé, lequel sera suivi d'une période de questions posées par les sénateurs.

**Mme Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien:** Merci, honorables sénateurs. L'Association du Barreau canadien est heureuse d'avoir aujourd'hui l'occasion de faire connaître son point de vue sur cet important projet de loi.

L'Association du Barreau canadien est une association nationale comprenant environ 38 000 membres, des juristes de tous les coins du Canada. Le mémoire que vous avez sous les yeux a été rédigé par les membres de la section du droit pénal et en particulier par les membres du Comité sur l'emprisonnement et la libération. Je signale que cette section compte parmi ses membres à la fois des procureurs et des avocats de la défense et que son analyse du projet de loi reflète cette optique.

Je vais commencer par dire que le peu de temps dont nous avons disposé après avoir reçu la demande de comparaître devant votre comité ne nous a pas permis de mettre à jour le mémoire pour tenir compte de la nouvelle numérotation des articles du projet de loi par rapport à la dernière session. Le mémoire écrit que vous avez sous les yeux reflète le projet de loi tel qu'il vous a été présenté lors de la dernière session et, plus particulièrement, les numéros d'articles qui figuraient dans le projet de loi C-23. Quand ce sera important pour comprendre nos observations, le professeur précisera les nouveaux numéros d'articles, mais je vais maintenant lui demander de vous parler de la teneur du projet de loi.

**M. Allan Manson, président, Comité sur l'emprisonnement et la libération de la Section nationale de justice pénale, Association du Barreau canadien:** Merci, honorables sénateurs. Comme Mme Thomson l'a dit, le mémoire que nous vous avons fait remettre porte le titre du projet de loi C-23 et a été rédigé quand cette question était à l'étude à la Chambre. Je vais m'y reporter à l'occasion et je vais essayer au fur et à mesure de vous donner les bons numéros d'articles.

La position que je vais exposer est la position de consensus à la fois de la section nationale de justice pénale et du Comité sur l'emprisonnement et la libération. Ces groupes comprennent des avocats de la défense, des procureurs et des universitaires, et tous sont d'accord sur un point: ceci est une mauvaise pratique; c'est une mauvaise idée.

Je constate que l'on est déjà allé très loin. La mesure a déjà été adoptée par la Chambre des communes et vous vous demandez peut-être pourquoi nous revenons à la charge, puisque le gouvernement et la Chambre sont manifestement tous les deux déterminés à aller de l'avant. Je pense qu'il est important de bien comprendre pourquoi nous croyons que c'est une mauvaise politique. Cela pave la voie à d'éventuelles difficultés mettant en cause la Charte parce que si l'on suppose qu'à un moment donné, il pourrait y avoir des contestations constitutionnelles, les mêmes facteurs s'appliqueront pour ce qui est de la justification de l'article 1.



Let me start with why we think this is a bad idea.

We think this scheme, and in fact any sex-offender registry scheme, will achieve very little, will cost a lot, and will distract attention from real sources of risk to children and other vulnerable people. It will distract attention from developing potential strategies for ameliorating those risks, which everyone has to agree, underlie the concern to develop a scheme like this, the need to protect vulnerable people in the community, especially children.

Let me explain why we think these three results flow from this kind of legislation.

First, let us look at the murders of children in this country. Obviously, this is the most serious offence that everyone would want to ensure as best we can, some level of protection. In 2001, out of 554 homicides in Canada, 39 were children under the age of 12. Thirty were killed by their parents, six by friends and relatives, and only three by strangers. It is our position both with respect to crimes of violence and sexual offences that the greatest harm to children lies within the family and within friends and associates of the family. The greatest harm to children flows from dysfunctional home contexts.

Second, if we look at the nature of this kind of registration scheme and listen to the police argument that it will help the investigation and apprehension of people who have committed crimes of this nature, especially crimes against children and other vulnerable people, you have to remember that there are three pre-conditions before that could ever happen.

The first is that the real perpetrator must have been previously convicted; therefore, people such as Paul Bernardo, for example, would not be on your registry. Second, assuming that, the perpetrator would have to be on a registry, have complied with registration, and committed the new offence or attempted to commit it near the registered address. If they move to the next county it is a different ball game.

For example, in Massachusetts, where they have similar legislation, a 1999 study went to their penal system and found 136 offenders who were clearly sex offenders. Then, they did a backward-looking analysis of those files to determine if a registry system at the time of their offences would have enhanced the police ability to catch them in any way. They found only four cases out of 136 where that enhancement existed. With respect to those four, they concluded that there would be a good chance that registration might have avoided victimization, but only if a great investigative effort was spent — four out of 136 cases.

Je vais commencer par dire pourquoi nous pensons que c'est une mauvaise idée.

Nous croyons que le programme envisagé, comme d'ailleurs n'importe quel registre des délinquants sexuels, n'accomplira pas grand-chose, coûtera très cher et détournera l'attention des véritables sources de risque pour les enfants et les autres personnes vulnérables. Cela détournera l'attention de l'élaboration de stratégies potentielles pour diminuer ces risques, car tous doivent convenir que tel est bien l'objet de la création d'un tel programme, je veux dire le besoin de protéger les personnes vulnérables au sein de la collectivité, en particulier les enfants.

Je vais vous expliquer pourquoi, à notre avis, les trois résultats susmentionnés découleront d'une mesure législative comme celle-ci.

Premièrement, examinons les meurtres d'enfants dans notre pays. C'est évidemment la plus grave infraction contre laquelle chacun veut se protéger dans toute la mesure du possible. En 2001, sur 554 homicides au Canada, 39 étaient des meurtres d'enfants de moins de 12 ans. Trente ont été tués par leurs parents, six par des amis et des membres de leur parenté, et seulement trois par des étrangers. Nous sommes d'avis, autant pour les crimes de violence que pour les infractions sexuelles, que le plus grand risque pour les enfants réside au sein de la famille et du cercle des amis et des associés de la famille. Le plus grand risque pour les enfants se situe dans le contexte des foyers dysfonctionnels.

Si l'on examine la nature de ce type de registre et si l'on écoute l'argument de la police voulant que cela aidera à mener des enquêtes et à arrêter les gens qui ont perpétré des crimes de cette nature, en particulier des crimes contre des enfants et d'autres personnes vulnérables, il ne faut pas perdre de vue qu'il y a trois conditions préalables pour que cela puisse se réaliser.

La première est que le véritable perpétrateur doit avoir été reconnu coupable antérieurement; par conséquent, des gens comme Paul Bernardo, par exemple, ne seraient pas inscrits dans votre registre. Deuxièmement, si l'on fait cette supposition, le perpétrateur doit donc être inscrit au registre, avoir respecté les exigences de l'enregistrement, et avoir perpétré ou tenté de commettre une nouvelle infraction dans les parages de l'adresse inscrite au registre. S'il déménage dans le comté voisin, c'est une autre histoire.

Par exemple, au Massachusetts, où l'on a adopté une loi semblable, les auteurs d'une étude faite en 1999 ont examiné le régime pénal et ont trouvé 136 délinquants qui étaient clairement des délinquants sexuels. Ensuite, ils ont fait une analyse de ces dossiers, en reculant dans le temps, pour déterminer si l'existence d'un registre au moment de leur infraction aurait renforcé d'une manière ou d'une autre la capacité de la police de leur mettre le grappin dessus. Ils ont trouvé seulement quatre cas sur 136 où un tel renforcement existait. Dans les quatre cas, ils ont conclu qu'il y avait de bonnes chances que l'enregistrement aurait permis d'éviter la victimisation, mais seulement si l'on avait déployé de grands efforts dans le cadre de l'enquête — quatre cas sur 136.

I would suggest to this group that we should have a meeting of various agencies in the community that are concerned about providing care, treatment and protection to children and vulnerable people including: children's aid agencies; residential treatment centres providing emotional, psychological and psychiatric help to children; special education agencies that help children in school; and other agencies that provide treatment for dysfunctional families and children at risk. At such a meeting we would also give a chair to the sex-offender registry agency. The topic for discussion would be what to do with \$4 million — because that is what Ontario spends on its registry — I would be prepared to wager if you were the decision-makers, that agency will not get the \$4 million. The other agencies would get the \$4 million, the ones in the field doing things to help and protect children and vulnerable people, not the people keeping a list of past offenders.

There is also the question of distraction. Supporting legislation of this sort makes us all feel we are doing something. I do not think we are. The opportunity costs Ontario \$4 million a year, but there is also the distraction amongst legislators, government officials, and other agencies because you think you are doing something. Therefore, it distracts you from sitting down and asking some hard questions about what might be done.

I should like to list the four Charter violations that we think exist in the legislation, some of which is addressed in the materials. I should say that the part of our brief about defences has been accepted, and there was an amendment in the House. There now is a reasonable excuse defence, so we are pleased about that.

With respect to potential Charter violations, first, the orders are all of mandatory length based solely on the maximum sentence for the offence. They do not engage the section 7 principle of fundamental justice guarantee of proportionality. There is no link between blameworthiness, dangerousness and risk, and the length of the orders. The orders are all 10 years, 20 years or life. They are mandatory, and there is no link between those periods and the actual case and the risk presented by that person.

Second, and this is complicated, is retrospectivity. There are two aspects of it in this legislation. With respect to mandatory orders, the section number is 490.013, subsections (2) to (5). With respect to retrospectivity, it pops up twice — 490.012(3), which provides for lifetime orders in the case of people previously convicted, including those convicted before the legislation comes into force. That is the retrospective application. Then there is 490.019 that permits notices to

Je fais la suggestion suivante: nous devrions convoquer une réunion des divers organismes de la collectivité qui s'intéressent au soin, au traitement et à la protection des enfants et des personnes vulnérables, notamment les organismes suivants: les organismes d'aide à l'enfance; les centres de traitement en établissement qui fournissent de l'aide affective, psychologique et psychiatrique aux enfants; les organismes d'éducation spécialisée qui aident les enfants à l'école; et d'autres organismes qui fournissent des traitements aux familles dysfonctionnelles et aux enfants à risque. À cette réunion, nous donnerions aussi un siège à l'agence qui administre le registre des délinquants sexuels. Le sujet de la discussion serait la question de savoir quoi faire avec 4 millions de dollars — car tel est le montant que l'Ontario consacre à son registre — et je suis prêt à parier que si vous étiez les décideurs, cet organisme-là n'obtiendrait pas les 4 millions de dollars. Les autres organismes obtiendraient les 4 millions de dollars, je veux dire ceux qui travaillent sur le terrain et qui déploient des efforts pour aider et protéger les enfants et les personnes vulnérables, non pas ceux qui s'occupent de tenir à jour une liste des délinquants antérieurs.

Il y a aussi la question de la distraction. Appuyer une mesure comme celle-ci nous donne à tous le sentiment que nous agissons. Je ne pense pas que ce soit le cas. Cela coûte à l'Ontario 4 millions de dollars par année, mais il y a aussi le coût de la distraction que cela entraîne chez le législateur, les fonctionnaires et les organisations parce que l'on s'imagine être en train de faire quelque chose. Par conséquent, cela empêche les gens de se poser vraiment des questions et de réfléchir à ce qui pourrait être fait.

Je voudrais énumérer les quatre violations de la Charte qui existent à notre avis dans la mesure législative proposée, et dont certaines sont abordées dans la documentation. Je dois dire que la partie de notre mémoire qui porte sur les défenses a été acceptée et qu'un amendement a été apporté à la Chambre. Il y a maintenant une défense de l'excuse raisonnable et nous en sommes heureux.

Pour ce qui est des violations potentielles à la Charte, premièrement, les ordonnances sont toutes d'une durée obligatoire fondée exclusivement sur la durée de la peine maximale dont l'infraction est passible. On ne tient nullement compte du principe de justice fondamentale énoncé à l'article 7 qui garantit la proportionnalité. Il n'y a aucun lien entre le caractère répréhensible, la dangerosité et le risque et la durée des ordonnances. Les ordonnances sont toutes d'une durée de 10 ans, de 20 ans ou à perpétuité. Elles sont obligatoires et il n'y a aucun lien entre ces périodes et l'affaire en question et le risque que présente cette personne.

Deuxièmement, et ceci est compliqué, il y a la rétroactivité. La mesure proposée comporte deux aspects à cet égard. Pour ce qui est des ordonnances obligatoires, la disposition pertinente est l'article 490.013, paragraphes (2) à (5). Pour ce qui est de la rétroactivité, on la relève deux fois: d'abord au paragraphe 490.012(3), qui prévoit des ordonnances applicables à perpétuité dans le cas des personnes qui ont antérieurement été reconnues coupables, y compris celles qui ont été trouvées



be served on people previously convicted or those in the Ontario registry.

Our point is a simple one: Constitutional law in Canada, both the jurisprudence of the Supreme Court of Canada — for example, from cases like *R v. Gamble*, 1988 — states that people are entitled to be sentenced in accordance with the law that exists at the time of the offence; and 11(h) of the Charter states that a sentence cannot be compounded or supplemented after the person has been convicted and punished.

Bringing these two groups of people into the new regime and first, restricting their liberty by requiring them to report, and second, subjecting them to potential penalties for failing to report, in our respectful view, is a compounding of their original sentence, and a constitutionally infirm retrospective application of this legislation.

The third concern we have is the exception in 490.012(4), which states that if an offender shows that there is a gross disproportionality between the impact on their privacy interest and the public interest, then they are exempt. In our view, this is an illusory exemption, and those defences are constitutionally prohibited as explained by Chief Justice Dickson in the case of *Morgenthaler*.

Why is it illusory? It assumes a public interest in “protecting society through the effective investigation of crimes of a sexual nature to be achieved under this act.” I tried to explain at the beginning that our position is that there is no public interest. You are spending a lot of money to achieve very little. In our submission, we consider the potential exemption illusory. Even though a similarly constructed exemption exists under the DNA data bank legislation, there is a real value to investigations of DNA data banks. This is just a list of people’s names.

The last point is not only are people who have been convicted of designated offences brought into this net, but people who have been found not criminally responsible by reason of mental disorder. That also poses constitutional problems, because our Supreme Court has said these people can be addressed through the criminal justice system, and their liberty interests affected by the criminal justice system, to the extent that they represent a risk and to the extent that any of that impact is the least intrusive.

This is the Supreme Court of Canada decision in *Winko v. British Columbia (Forensic Psychiatric Institute)*. Treating them the same as everyone who has been convicted and subjecting them to the same mandatory penalties without

coupables avant l’entrée en vigueur de la loi. C’est la disposition rétrospective. Ensuite, il y a 490.019 qui permet de signifier un avis à une personne qui a auparavant été reconnue coupable ou dont le nom est inscrit au registre de l’Ontario.

Notre argument est bien simple: le droit constitutionnel au Canada, autant la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, par exemple dans des affaires comme *La Reine c. Gamble*, qui date de 1988, stipule que les gens ont le droit de se voir infliger une peine qui est en conformité avec la loi qui existe au moment de la perpétration de l’infraction; et l’alinéa 11h) de la Charte stipule que nul ne doit être jugé ni puni de nouveau pour une infraction dont il a été reconnu coupable et pour laquelle il a été puni.

Le fait d’assujettir ces deux groupes de personnes au nouveau régime et, premièrement, de restreindre leur liberté en exigeant qu’ils se présentent et, deuxièmement, de leur infliger potentiellement des peines s’ils ne se présentent pas, à notre humble avis, constitue une aggravation de leur peine originale et une application rétrospective de cette mesure législative, ce qui est constitutionnellement inacceptable.

Notre troisième préoccupation est l’exception prévue au paragraphe 490.012(4), qui stipule que le délinquant peut être exempté de l’application du régime s’il peut établir que son application aurait à son égard, notamment sur sa vie privée, un effet nettement démesuré par rapport à l’intérêt que représente la protection de la société. À notre avis, il s’agit-là d’une exemption illusoire et ces défenses sont constitutionnellement interdites comme l’explique le juge en chef Dickson dans la décision rendue dans l’affaire *Morgenthaler*.

Pourquoi est-ce illusoire? On suppose l’existence d’un intérêt public «pour la protection de la société au moyen d’enquêtes efficaces sur les crimes de nature sexuelle». J’ai essayé d’expliquer au début que notre position est qu’il n’y a aucun intérêt public. Vous dépensez beaucoup d’argent pour accomplir très peu. Dans notre mémoire, nous considérons comme illusoire cette exemption potentielle. Même si une exception pour des motifs semblables existe dans la loi sur la banque d’empreintes génétiques, celle-ci peut être véritablement utile aux enquêtes. Dans le cas qui nous occupe, ce n’est qu’une liste de noms de personnes.

Le dernier point est que ce ne sont pas seulement les gens qui ont été reconnus coupables d’infractions désignées qui sont assujettis à ce régime, mais aussi tous ceux qui ont été trouvés non criminellement responsables en raison de troubles mentaux. Cela pose également des problèmes constitutionnels, parce que notre Cour suprême a dit que l’on peut traiter le cas de ces personnes dans le cadre du système de justice pénale, y compris la limitation potentielle de leur liberté, dans la mesure où ces personnes représentent un risque et dans la mesure où les répercussions potentielles de leur assujettissement au Code pénal représentent le moindre mal.

Cette position est établie dans la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l’affaire *Winko c. La Colombie-Britannique (Institut de psychiatrie médico-légale)*. Le fait de les traiter de la même manière que n’importe quelle autre personne

regard to the nature of offence also presents constitutional problems.

For all of these reasons, if there are Charter problems you then have to go section 1, and the government will have enormous difficulty using section 1 to justify this when it will be difficult to show there is any benefit achieved by a system of this sort. Thank you very much.

**Senator Beaudoin:** I would like to know a little bit more about the disproportionality in the exemption. You referred to Chief Justice Dickson. What was the case exactly?

**Mr. Manson:** In respect of the *Morgenthaler* judgement, Chief Justice Dickson expressed concern that what appeared to be a statutory defence was illusory. He argued that it would not be practical or reasonable for someone to pursue that. He made the point that it is a principle of fundamental justice if the government is going to intrude on the liberty interests of individuals, and at the same time, to balance rights, provides what appears to be a defence or an exemption, it has to be realistic. It has to be based on a principle that can be carried into practice.

Our position is that because this exemption involves a balancing of the impact on the individual with this public interest, we think it is a sham. It is our respectful submission that there is no public interest in this kind of investigative tool.

**Senator Beaudoin:** This is what worries me. You say what is before us is not useful, proportionate or of any help. However, that is a judgment on the bill itself.

I fail to find a link between what you say and section 7 of the Charter, which refers to the fundamental justice. We have to rely on something, and section 7, of course, is the right to life, liberty, et cetera, and the fundamental justice. How can you say that it is not the fundamental justice? How can you say that the exemption is really disproportionate — probably because you say the bill is of no interest, of no use? Is that what you have in mind?

**Mr. Manson:** If we go back to *Morgenthaler*, the principle of fundamental justice necessarily constrains the ability of government to affect an individual's right to life, liberty or security of the person. Chief Justice Dickson was the only one who addressed this, but it has never been challenged.

If the government, the state or legislation were going to offer a defence or an exemption, under the guise of showing fairness, I would submit this exemption is like the defence in that case. Here, for example, it says "the court is not required to make an order, if it is satisfied that the person has established."

condamnée et de les assujettir aux même peines obligatoires sans tenir compte de la nature de l'infraction pose également des problèmes constitutionnels.

Pour toutes ces raisons, en cas de contestation au titre de la Charte, vous devez alors vous reporter à l'article 1, et le gouvernement aura d'énormes difficultés à invoquer l'article 1 pour justifier cela quand il sera difficile de démontrer qu'il y a le moindre avantage à mettre en oeuvre un système de cette nature. Merci beaucoup.

**Le sénateur Beaudoin:** Je voudrais en savoir un peu plus sur la disproportionnalité dans l'exception. Vous avez fait allusion au juge en chef Dickson. De quelle affaire s'agissait-il exactement?

**M. Manson:** Dans le jugement rendu dans l'affaire *Morgenthaler*, le juge en chef Dickson s'est dit préoccupé parce que cette défense statutaire lui apparaissait illusoire. Il a soutenu qu'il ne serait ni pratique ni raisonnable pour quelqu'un d'adopter cette ligne de conduite. Il a ajouté que c'est un principe de justice fondamentale et que le gouvernement doit être réaliste s'il empiète sur la liberté d'une personne tout en prévoyant d'autre part, pour équilibrer les droits, ce qui semble à première vue représenter une défense ou une exception. Le tout doit être fondé sur un principe qui peut être applicable en pratique.

Notre position est que, parce que cette exception exige que l'on mette dans la balance l'incidence sur la personne en cause et d'autre part l'intérêt public, nous croyons que cela ne tient pas car nous soutenons respectueusement qu'il n'y a aucun intérêt public à l'égard d'un tel outil d'enquête.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est justement ce qui m'inquiète. Vous dites que ce que nous avons sous les yeux n'est pas utile ni proportionnel et que cela n'aidera nullement. Cependant, c'est un jugement que vous portez sur le projet de loi lui-même.

Je n'arrive pas à établir le lien entre ce que vous dites et l'article 7 de la Charte, qui traite de la justice fondamentale. Nous devons bien nous fonder sur quelque chose et l'article 7 traite bien sûr du droit à la vie, à la liberté, et cetera, et de la justice fondamentale. Comment pouvez-vous dire que ce n'est pas une question de justice fondamentale? Comment pouvez-vous dire que l'exception est vraiment disproportionnée — probablement parce que vous dites que le projet de loi n'a aucun intérêt, aucune utilité? Est-ce bien ce que vous avez en tête?

**M. Manson:** Si l'on revient à la décision *Morgenthaler*, le principe de justice fondamentale limite nécessairement la capacité du gouvernement d'empiéter sur le droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité d'une personne. Le juge en chef Dickson est le seul à s'être penché sur cette question, mais sa décision n'a jamais été contestée.

Si le gouvernement, l'État ou la loi devait offrir une défense ou une exception, sous prétexte de faire preuve d'équité, je soutiens que cette exception est semblable à la défense dont il est question dans l'affaire sus-mentionnée. On dit ici, par exemple, que «le tribunal n'est pas tenu de rendre l'ordonnance s'il est convaincu que l'intéressé a établi».



The defence has to be real. It cannot be an illusion. In our respectful submission, once this section factors in the as public interest that has to be weighed, the assumption that “the public interest in protecting society through the effective investigation of crimes of a sexual nature, to be achieved by the registration...” is false. It is a sham.

**Senator Beaudoin:** You say that the mere fact that we have a registry and the way it is done in this Bill C-16 does not have any virtue or value.

**Mr. Manson:** The best example would be this: If Parliament created an offence — any offence you can imagine — and then said but no one shall be convicted if after all the evidence is in they are capable of levitating themselves up to the ceiling, I think the courts would say this is an illusory defence. It has to address a realistic potential for the individual to exculpate himself or herself. That is our argument.

**Senator Smith:** You mentioned the 39 homicides. In terms of sexual assault, do you have that data on that and would the ratios be the same? There must be a lot more numbers. Do you know those numbers?

**Mr. Manson:** I will have to do this from memory because I only have the homicide data with me. It is somewhere between 70 to 80 per cent. Family members, friends and associates cause offences against children. I have this data but I am doing it by memory and I apologize. It is a very high proportion. Part of the problem is that we have this myth that it is the monster, the other, who commits these. Those offences happen but they are not common. Children are most vulnerable in their home, in their family and social situations.

**Senator Smith:** For the sexual assault, are we talking hundreds or thousands?

**Mr. Manson:** The gross number of sexual assaults?

**Senator Smith:** The murder figure was for twelve or under, was it not?

**Mr. Manson:** I was talking about children. There are large numbers of sexual assault against children. I could not tell you the gross numbers by memory.

**Senator Andreychuk:** You are speaking to at least one convert — if we used our money in preventative measures and community services we would be better off on the justice side. Some of what you say is correct.

The government came in saying that the registry was important because there is a public demand. That is the comfort level. I understand that. They also said that it was an investigative tool for the police and I understand that. Therefore, it is a question. It may not be the most legally sound piece of legislation but there is some sort of public appetite for it. The government is responding to that.

La défense doit être réelle. Elle ne peut pas être une illusion. Nous soutenons respectueusement que, dès lors que cette disposition prend en compte l'intérêt public qu'il faut mettre dans la balance, l'hypothèse voulant qu'il existe «l'intérêt que présente, pour la protection de la société au moyen d'enquêtes efficaces sur les crimes de nature sexuelle, l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels» est fausse. Cet intérêt public n'existe pas.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous dites que l'existence même d'un registre et la façon dont il est établi dans le projet de loi C-16, que cela n'a aucune valeur.

**M. Manson:** Le meilleur exemple est celui-ci: Si le Parlement créait une infraction — n'importe quelle infraction que l'on puisse imaginer — et disait ensuite que nul ne peut être reconnu coupable si, après avoir pris en compte l'ensemble de la preuve, l'intéressé est capable de léviter jusqu'au plafond, je pense que les tribunaux diraient qu'il s'agit-là d'une défense illusoire. Il faut qu'il y ait une possibilité réaliste pour l'intéressé de se disculper. Voilà notre argument.

**Le sénateur Smith:** Vous avez mentionné les 39 homicides. Avez-vous des données sur les agressions sexuelles, et les ratios seraient-ils les mêmes? Il doit y en avoir beaucoup plus. Connaissez-vous les chiffres?

**M. Manson:** Je dois citer de mémoire car je n'ai sous les yeux que les données sur les homicides. C'est de l'ordre de 70 à 80 p. 100. Les membres de la famille, les amis et les associés commettent des infractions contre les enfants. Je possède ces données mais je dois les citer de mémoire et je m'en excuse. C'est une proportion très élevée. Le problème tient en partie au fait que nous avons érigé un mythe voulant que c'est toujours un monstre, un étranger qui commet ces infractions. Cela arrive effectivement, mais ce n'est pas courant. Les enfants sont les plus vulnérables à la maison, dans leur famille et dans des situations sociales.

**Le sénateur Smith:** Pour les agressions sexuelles, y en a-t-il des centaines ou des milliers?

**M. Manson:** Le nombre brut d'agressions sexuelles?

**Le sénateur Smith:** Le nombre de meurtres que vous avez cité était pour les enfants de 12 ans et moins, n'est-ce pas?

**M. Manson:** Je parlais effectivement des enfants. Il y a un grand nombre d'agressions sexuelles commises contre des enfants. Je ne pourrais pas vous dire le chiffre de mémoire.

**Le sénateur Andreychuk:** Dans mon cas, vous prêchez à une convertie. Nous ferions mieux de consacrer notre argent à des mesures préventives et des services communautaires, ce serait préférable pour la justice. Vous avez en partie raison.

Le gouvernement a déclaré que le registre est important parce que le public l'exige. C'est pour rassurer les gens. Je comprends cela. Les responsables ont dit par ailleurs que c'était un outil d'enquête pour la police et je comprends cela également. Il y a donc une question. Ce n'est peut-être pas la mesure législative la plus solide sur le plan juridique, mais le grand public la réclame en quelque sorte. Le gouvernement réagit à cette demande.

What troubles is that in their submission the government said that being put on a registry was not a punishment. It was an investigative tool and it was for the benefit of the people on the registry as much as for people who might someday be subject to a sexual predator.

Based on the fact that they say the DNA has discounted convicted criminals as often as it has ensnared them, do you believe that the sexual registry is part of the punishment of the crime that you committed or if it is merely an investigative tool, a condition but not necessarily a punishable one?

**Mr. Manson:** One of the staff gave me a copy of what was filed here. I said between 70 to 80 per cent. It looks like the statistics is 79 per cent. My memory was close.

Creating burdens that impact on people's liberty interest has to be viewed as part of a punishment. It does that by requiring people to physically report, but more importantly by subjecting people to potential penalties for failure to comply.

When I gave evidence in front of the House of Commons, I was on the same day as Detective Inspector Young who runs the Ontario registry; he is with the OPP. He gave the figure of the \$4 million a year for an annual budget. He said it had a very successful compliance rate. He said this is a successful program and one of the MPs asked him why is it successful. He said it had a very high compliance rate with over 92 per cent. When pushed about why is it successful, he said, we are always being patted on the back by police agencies. He could not at that time — I understand since then he can — point to a case where the existence of the registry did help an investigation.

Again, going back to Massachusetts, we are talking about the possibility of 4 out of 136 cases. It is a tiny number. The people responsible will tell you it is working but they mean they have a big list and most of the people on the list comply. I think it is wrong to assume that it is an investigative tool. That is very unlikely; it is not like the DNA database.

**Senator Joyal:** To come back on that simple issue of the word chosen by you versus the word chosen by other witnesses. Senator Andreychuk has put her finger on it. We were told by the representative of the police association and by the Minister responsible for public security that this is essentially a tool and so it is legally neutral. In my view, a "tool" has no consequences in legal terms; there is legal substance to the word.

The way I read the bill — and I raised that issue often during the course of our study of this bill — it is difficult to disassociate this system with the sentence. In fact, you get a longer or shorter term depending, in fact, on the crime, the sentence and, of course,

Ce qui est troublant, c'est que dans son argumentation, le gouvernement dit que le fait d'être inscrit dans un registre ne constitue pas une punition. C'est un outil d'enquête et c'est à l'avantage des gens inscrits au registre tout autant que des gens qui pourraient un jour ou l'autre être victimes d'un prédateur sexuel.

On affirme que les empreintes génétiques ont permis de disculper des criminels reconnus coupables aussi souvent que de confondre des criminels. Croyez-vous que le registre des délinquants sexuels est un élément de punition du crime qui a été commis, ou bien qu'il s'agit purement et simplement d'un outil d'enquête, une condition exigée mais pas nécessairement punissable?

**M. Manson:** Quelqu'un vient de me remettre copie d'un document qui a été déposé. J'ai dit que c'était de l'ordre de 70 à 80 p. 100. Il semble que le chiffre soit de 79 p. 100. Ma mémoire ne m'a pas trompé.

La création d'un fardeau qui empiète sur la liberté des gens doit être considérée comme un élément de la punition. On punit les gens en les obligeant à se présenter physiquement, mais surtout, ce qui est encore plus important, en assujettissant les gens à des pénalités potentielles s'ils ne se présentent pas.

Quand j'ai comparu devant la Chambre des communes, j'ai témoigné le même jour que l'inspecteur détective Young qui dirige le registre de l'Ontario; il travaille à la Police provinciale de l'Ontario. Il a donné le chiffre de quatre millions de dollars par année pour son budget annuel. Il a dit que le taux de conformité était très élevé. Il a dit que c'est un programme couronné de succès et l'un des députés lui a demandé pourquoi c'était un succès. Il a dit que le taux de conformité était très élevé, à plus de 92 p. 100. Quand on a insisté pour savoir en quoi c'était un succès, il a dit: les services de police ne cessent de nous en féliciter. Il n'a pas pu à ce moment-là — je crois savoir qu'il l'a fait depuis — signaler un seul cas où l'existence du registre a été utile dans le cadre d'une enquête.

J'en reviens au Massachusetts; on parle de 4 cas sur 136. C'est un chiffre très minime. Les responsables vous diront que cela fonctionne, mais ce qu'ils veulent dire, c'est qu'ils ont une liste immense et que la plupart des gens inscrits sur la liste se conforment à la loi. Je pense qu'il est faux de supposer qu'il s'agit d'un outil d'enquête. C'est très improbable; ce n'est pas comme la banque d'empreintes génétiques.

**Le sénateur Joyal:** J'en reviens à la simple question du mot que vous avez choisi par opposition au mot qu'ont choisi d'autres témoins. Le sénateur Andreychuk a mis le doigt sur le noeud de l'affaire. Le représentant de l'association policière ainsi que le ministre chargé de la sécurité publique nous ont dit qu'il s'agit là essentiellement d'un outil et c'est donc juridiquement neutre. À mon avis, un «outil» n'a aucune conséquence juridique; le mot a une connotation juridique.

À la lecture du projet de loi — et j'ai soulevé souvent cette question pendant notre étude de ce projet de loi —, il est difficile de dissocier ce système de la sentence. En fait, l'ordonnance rendue est plus ou moins longue selon la nature du crime, selon la



the possibility of coming back. That is the way I reflect on it. I might have been wrong but that is why I questioned the various witnesses we had so that they could offer us insight on this.

Explain to me on which legal ground are you concluding that this is part of the sentence and as such, is submitted to the Charter prescription on sentence? That is your reasoning if I understand correctly. Could you come back on this? I understand your retroactivity argument. However, this one to me is still one of the key elements of this bill and since we have contradictory statements over the nature of what we are doing in terms of legal impact on the Charter, I would like to hear from you on this.

**Mr. Manson:** I listed four major constitutional problems. I will deal with retrospectivity first, because I think it shows why we are talking about an additional punishment and additional penalty.

Proposed subsection 490.012(3)(a) provides for a lifetime order, if the person convicted today “was, before or after coming into the force of that act, previously convicted...” Even before the act comes into force, something that happened yesterday, last week or 10 years ago can now be reactivated and becomes the trigger for turning a 10- or 20-year order into a lifetime order. It seems to us that that is a retrospective application. It is a new burden that flows directly from that prior conviction.

The other section to which I wish to refer is 490.19. Under the provisions of this section, the Attorney General can serve a notice on someone who was, on the date it comes into force, subject to a sentence. In other words, they are still serving a sentence, but for something that was committed before this came into force.

Our position is simple. A person is convicted and punished in accordance with the law that exists at the time of the offence. New burdens and penalties cannot be added in the future.

Why is it a burden or a penalty? There are obligations to do something that impacts on one's liberty — that is, one is required to show up and report. That may not be a big obligation. However, the real one is if that one fails to show up, then one is subject to prosecution. That potential is certainly a new burden and penalty.

That is our position, senator.

**Senator Bryden:** I thought Senator Joyal's question was more direct than that. He said he understood the retroactive measures. I thought the question was with regard to someone who has never been convicted before but is convicted today. What was presented

peine infligée et, bien sûr, selon la possibilité de récidive. C'est la manière dont je vois les choses. Je me suis peut-être trompé, mais c'est dans cette optique que j'ai interrogé les divers témoins que nous avons entendus pour qu'ils nous fassent part de leurs lumières là-dessus.

Expliquez-moi sur quel motif juridique vous vous fondez pour conclure que cela fait partie intégrante de la sentence et, par conséquent, que c'est assujéti à la prescription prévue dans la Charte pour les peines. Si j'ai bien compris, c'est votre raisonnement. Pourriez-vous nous en dire plus long là-dessus? Je comprends votre argument sur la rétroactivité. Cependant, cela demeure à mes yeux l'un des éléments clef de ce projet de loi et comme nous avons entendu des déclarations contradictoires sur la nature de ce que nous proposons en termes de répercussions juridiques au titre de la Charte, je voudrais entendre ce que vous avez à dire là-dessus.

**M. Manson:** J'ai énuméré quatre principaux problèmes constitutionnels. Je vais traiter de la rétrospectivité en premier, parce que je crois que cela montre bien pourquoi ce qu'on propose constitue une peine supplémentaire et une aggravation de la peine.

L'alinéa proposé 490.012(3)a stipule qu'une ordonnance à perpétuité doit être rendue si la personne reconnue coupable aujourd'hui «a, avant ou après l'entrée en vigueur de cette loi, fait l'objet d'une déclaration de culpabilité [...]» Même avant que la loi n'entre en vigueur, quelque chose qui est arrivé hier, la semaine dernière ou il y a dix ans peut maintenant être réactivé et pris en compte et devenir le déclencheur qui va transformer une ordonnance de dix ou vingt ans en une ordonnance à perpétuité. Il nous apparaît qu'il s'agit là d'une application rétrospective. C'est un nouveau fardeau qui découle directement de cette condamnation antérieure.

L'autre disposition que je veux citer est l'article 490.19. Aux termes des dispositions de cet article, le procureur général peut signifier un avis à une personne qui était, à la date d'entrée en vigueur, sous le coup d'une peine. Autrement dit, elle continue de purger sa peine, mais pour un acte qui a été commis avant l'entrée en vigueur de cette mesure.

Notre position est simple. Une personne est trouvée coupable et punie conformément à la loi qui existe au moment de la perpétration de l'infraction. On ne peut pas ajouter à l'avenir de nouveaux fardeaux et de nouvelles peines.

Pourquoi est-ce un fardeau ou une peine? Il y a l'obligation de faire quelque chose qui empiète sur la liberté de quelqu'un, puisqu'une personne est tenue de se présenter physiquement. Ce n'est peut-être pas une obligation très lourde. Cependant, le véritable fardeau, c'est que si la personne ne se présente pas, elle est passible de poursuites. Cette possibilité représente certainement un nouveau fardeau et une punition.

Telle est notre position, sénateur.

**Le sénateur Bryden:** Il me semblait que la question du sénateur Joyal était plus directe que cela. Il a dit qu'il comprenait les mesures rétroactives. J'ai pensé que sa question portait sur le cas d'une personne qui n'a jamais été reconnue

to us was that being included in the registry is not part of the sentence. It is not a sentence. I heard you say that it is. On what basis do you say that?

**Mr. Manson:** It is the same argument. It is a new burden and potential penalty that is placed on that person as a function of the conviction. That is what punishment means.

In Canadian law, punishment means state-imposed burdens that are potentially painful and costly. By the same token, if there were a sex offender tax act, under which all people convicted of sex offences would be taxed \$1,000 on top of their —

**Senator Bryden:** Let us talk about the real world here and not supposition.

**Mr. Manson:** This is the real world. You are convicted —

**Senator Bryden:** There is no provision that says if you are convicted, you pay more tax. Let us stick to what really happens.

**Mr. Manson:** What really happens is if you are convicted you must go down to the police station and register. You must keep your registration up on a regular basis and notify of change of address. If you fail to do that, you will be prosecuted and you can go to jail. Those are new penalties and burdens.

The Supreme Court of Canada has made it clear that default and payment of a fine is a new penalty, even though it is just potential and speculative. It is the same thing here. You are subject to the new penalty. You must do "A" and if you fail to do "A" you can be incarcerated.

**Senator Joyal:** I am sorry to be labouring on this. I am trying to understand what has happened before, and we want to subject it to the registry. You have some important objections to the fact that we are creating retroactivity on the basis of a sentence. We have the present. You say forget about those ones with regard to retroactivity and start with those ones who, next week, will be sentenced.

If, in your opinion, the registry is part of the sentence, then which aspects of the bill in relation to the sentence would be subject to a Charter challenge?

**Mr. Manson:** The first point is the fact that the duration of the orders is mandatory. They are not proportionate either to blameworthiness, risk or dangerousness. They are 10 to 20 years in life based on where you fit on a list. The only relation is the maximum sentence available in the code.

Our argument is that because you are talking about pains and burdens that implicate an individual's right to life under section 7 of the Charter, it must be in accordance with the principles of

coupable mais qui est condamnée aujourd'hui. On nous a dit que le fait d'être inscrit au registre ne fait pas partie de la peine. Ce n'est pas une punition. Or je vous entends dire que ça l'est effectivement. Sur quoi vous fondez-vous pour dire cela?

**M. Manson:** C'est le même argument. C'est un nouveau fardeau et une nouvelle peine potentielle dont est passible cette personne en conséquence de sa condamnation. C'est ce qu'on entend par une punition.

En droit canadien, une punition, c'est un fardeau imposé par l'État et qui est potentiellement pénible et coûteux. De la même manière, s'il y avait une loi sur l'imposition des délinquants sexuels, aux termes de laquelle quiconque est trouvé coupable d'une infraction sexuelle doit verser un impôt de 1 000 \$ en plus de...

**Le sénateur Bryden:** Parlons plutôt du monde réel, au lieu de faire des suppositions.

**M. Manson:** C'est le monde réel. Vous êtes reconnu coupable...

**Le sénateur Bryden:** Aucune disposition ne stipule qu'une personne trouvée coupable doit payer plus d'impôt. Tenons-nous en à ce qui se passe réellement.

**M. Manson:** Ce qui se passe réellement, c'est qu'une personne reconnue coupable doit aller au poste de police pour s'inscrire. Elle doit tenir son inscription à jour régulièrement et aviser de tout changement d'adresse. À défaut de le faire, elle est poursuivie et peut aller en prison. Ce sont de nouvelles pénalités, de nouveaux fardeaux.

La Cour suprême du Canada a dit clairement que le défaut de se conformer et le paiement d'une amende constituent une nouvelle pénalité, même si c'est seulement potentiel et hypothétique. C'est la même chose en l'occurrence. Vous êtes assujetti à la nouvelle pénalité. Vous devez faire telle ou telle chose et, si vous ne le faites pas, vous pouvez être jeté en prison.

**Le sénateur Joyal:** Je suis désolé de m'appesantir là-dessus. J'essaie de comprendre ce qui s'est passé avant, et nous voulons maintenant assujettir le tout au registre. Vous avez de graves objections au fait que nous créons une forme de rétroactivité fondée sur une peine. Nous avons la situation présente. Vous dites qu'il faut mettre de côté tout ce qui touche la rétroactivité et recommencer à neuf, avec ceux qui recevront leur sentence la semaine prochaine.

Si vous êtes d'avis que le registre fait partie intégrante de la sentence, alors quels aspects du projet de loi relativement à la sentence seraient exposés à une contestation au titre de la Charte?

**M. Manson:** Le premier point est le fait que la durée des ordonnances est obligatoire. Elles ne sont pas proportionnelles au caractère délictuel, au risque ou à la dangerosité. C'est 10 ou 20 ans de votre vie, dépendant de la position que vous occupez sur une liste. La seule relation, c'est la peine maximale que prévoit le Code.

Notre argument est que, parce que cela met en cause des sanctions et des fardeaux qui pèsent sur le droit à la vie d'une personne, lequel est protégé par l'article 7 de la Charte, il faut que



fundamental justice. One principle of fundamental justice is that punishment must be proportionate to the sentencing goals. Here there is no proportionality.

Forgetting about retrospectivity, the second argument is the one that I think I failed to persuade Senator Beaudoin about, namely, the illusory defence.

The third is the dragging into this group of the not criminally responsible by reason of mental disorder. You can imagine a number of situations of inherent unfairness in subjecting this group of people to new pains and penalties, especially ones who require compliance with a regime, when often one of the problems of the people in this particular group is their inability to comply just with the medical and therapeutic regime. We will now create more criminals or potential criminals out of people who are sick.

Forgetting about retrospectivity, those three are serious Charter concerns.

In the earlier bill, the trigger for police access to the code was reasonable belief that they were investigating a sexual offence. That has been changed to reasonable suspicion. We have gone from “belief” to “suspicion.” I would have to think about the legitimacy of that threshold. However, I think that is a subsidiary point.

The major ones are mandatory duration, not criminally responsible by reason of mental disorder and what we argue is an illusory exemption, the matter Senator Beaudoin and I were debating earlier.

**Senator Pearson:** Because I am not a lawyer, I will not talk about some of the legal aspects. However, I would like to turn on its head one of the comments that you made about the fact that children are most at risk from people they know. I agree with that. That is not a question.

I am assuming that if you have a proven sexual assault case and the accused has been sentenced, that that person’s name, even though he is the uncle of a certain child, goes on the list. That does not persuade me that somehow those people do not belong on a list. On the contrary, I tend to think this would be pretty salutary and would ensure that they paid more attention when they were around their nieces and nephews.

This tool is intended not only for children, although that it is one of the prime reasons I support it. It is also intended for other vulnerable people, including women and those who are attacked. I have not been persuaded by your argument that this is an extension of a sentence. I see it as an administrative issue. Like any of us who run a car, we have to register it. It is mandatory that we register our cars. There are penalties if we do not.

ce soit conforme aux principes de justice fondamentale. Un principe de justice fondamentale est que la punition doit être proportionnelle aux objectifs en matière de détermination de la peine. En l’occurrence, il n’y a aucune proportionnalité.

Si l’on met de côté la rétroactivité, le deuxième argument est celui à propos duquel je n’ai pas réussi à convaincre le sénateur Beaudoin, nommément la défense illusoire.

Le troisième est le fait que l’on associe à ce groupe des gens qui ne sont pas criminellement responsables pour cause de troubles mentaux. Vous pouvez imaginer bon nombre de situations d’injustice flagrante si l’on expose ces gens-là à de nouvelles pénalités et sanctions, surtout en exigeant qu’ils se conforment à un régime, alors que, dans bien des cas, les problèmes qu’éprouvent les gens faisant partie de ce groupe particulier c’est leur incapacité de se conformer à un régime ne serait-ce que simplement médical et thérapeutique. Nous allons prendre des gens qui sont malades et les transformer en criminels, tout au moins potentiellement.

Même en mettant de côté la rétroactivité, ce sont-là trois très graves préoccupations mettant en cause la Charte.

Dans le projet de loi précédent, ce qui déclenchait l’accès de la police au Code, c’était d’avoir des motifs raisonnables de croire que l’enquête portait sur une infraction sexuelle. On a remplacé cela par le soupçon raisonnable. On est passé de la «conviction» au «soupçon». Il me faudrait réfléchir à la légitimité de ce seuil. Je crois toutefois que c’est un point secondaire.

Les principaux arguments sont la durée obligatoire, les gens qui ne sont pas tenus criminellement responsables pour cause de troubles mentaux, et ce qui constitue à nos yeux une exception illusoire, l’affaire dont le sénateur Beaudoin et moi-même discussions tout à l’heure.

**Le sénateur Pearson:** Je ne suis pas avocate et je ne traiterai donc pas des aspects juridiques. Je voudrais toutefois inverser l’une des propositions que vous avez formulées, sur le fait que ce sont les personnes de leur connaissance qui font courir les plus grands risques aux enfants. Je suis d’accord avec cela. Ce n’est pas une question.

Je suppose que si l’on a un cas d’agression sexuelle avérée et si la peine a été prononcée contre l’accusé, alors le nom de cette personne, même si c’est l’oncle d’un enfant en particulier, est inscrit sur la liste. Cela ne me convainc pas que ces gens-là ne méritent pas d’être inscrits sur une liste. Au contraire, j’incline à croire que ce serait plutôt salubre et que cela garantirait que l’on ferait davantage attention quand ces personnes sont en présence de leurs nièces ou neveux.

Cet outil n’est pas destiné seulement aux enfants, bien que ce soit l’une des principales raisons pour laquelle je l’appuie. Il est également destiné à d’autres personnes vulnérables, notamment les femmes et quiconque est agressé. Je n’ai pas trouvé convainquant votre argument voulant qu’il s’agit d’un prolongement d’une sentence. J’y vois plutôt une question administrative. Quiconque conduit une voiture doit l’enregistrer. C’est obligatoire d’enregistrer nos voitures. Nous sommes passibles de pénalité si nous ne le faisons pas.

I know you probably have legal answers to that. However, in my sense, I do not have trouble with that.

The retrospectivity aspect gives me some unease. I can see that as an issue. My concern is with regard to the issue of the mentally disabled. The trouble is that we know that a great many serious sex offenders are in fact pathological. We should not decide not to keep track of them just because they are defined as being mentally ill, because we know we are dealing with psychopaths in many of these cases.

I have not been convinced that this is part of the sentence that they are undergoing. I do not know whether you saw the evidence from our questioning before, but I did ask that there be very careful attention paid to the impacts of this, and in how many cases did the police use it. After all, this has come to us partly from public pressure, partly from the police, and partly from the provinces. I never buy the argument that you should spend \$4 million on something else because you should do something. In those cases I think you may have to do both. Also, I have never found out when you say \$4 million from X that it actually went to Y.

That is my concern. I am supporting the bill. We have a review in two years to see whether it is doing what it has set out to do.

**Mr. Manson:** In our submission at the time, there was no review or monitoring mechanism. I am pleased to see that there is some. In respect of what you said, if you have a list, by all means include uncles, aunts and nephews. Our point is simply that it is not much of a tool simply to have a list.

I would refer you to a report done by Justice Archie Campbell of the Ontario Superior Court on the Bernardo prosecution. Following that, he did a one-person task force. He is involved now in a SARS inquiry. In his lengthy and detailed Bernardo inquiry, about what went wrong with the investigation and why it took so long, et cetera, he talked a lot about a new software program a number of police agencies are using. It is called VIClass. It is about tracking violent offenders through characteristics of offence. I understand that most sophisticated police agencies in Canada are now plugged into it. That is a "tool." It creates no burdens and penalties. It means when you investigate case X and you bring your prosecution against that offender, you put all of your facts into a database and they are available to all the other police agencies. Whether they are in Vancouver, Saskatoon or Restigouche, they can plug in and say, "We have a similar case. Was this guy in our province?" That is a tool that makes sense. DNA is a tool that makes sense. This just does not make a lot of sense.

Je sais que vous avez probablement des réponses de juriste à cela. Cependant, à mon sens, je n'ai aucune objection à cette mesure.

Je suis quelque peu mal à l'aise avec l'aspect rétrospectivité. Je comprends que cela peut poser problème. Ce qui m'inquiète, c'est le cas des handicapés mentaux. Le problème, c'est qu'on sait bien que beaucoup d'agresseurs sexuels graves sont en fait des cas pathologiques. Nous ne devrions pas décider de ne pas les suivre à la trace simplement parce qu'ils sont définis comme malades mentaux, parce qu'on sait que nous avons affaire à des psychopathes dans bien des cas.

On ne m'a pas convaincue que cela fait partie de la sentence qui leur est infligée. J'ignore si vous avez pris connaissance des témoignages que nous avons déjà entendus, mais j'ai bel et bien demandé que l'on fasse très attention aux répercussions de tout cela et au nombre de cas dans lesquels la police utilise cet outil. Après tout, nous sommes saisis de cette question à cause des pressions émanant en partie du grand public, en partie de la police et en partie des provinces. Je ne suis jamais convaincue par l'argument voulant qu'on doive dépenser 4 millions de dollars pour faire quelque chose d'autre simplement parce qu'il faut agir. Je pense qu'il faut parfois faire les deux. De plus, je n'ai jamais constaté, quand on dit qu'on dépense 4 millions de dollars pour X, que l'argent va vraiment à Y.

Voilà ce qui me préoccupe. J'appuie le projet de loi. Nous allons réexaminer la question dans deux ans pour voir si le programme atteint bel et bien les objectifs prévus.

**M. Manson:** Au moment où nous avons rédigé notre mémoire, aucun examen ni mécanisme de contrôle n'était prévu. Je suis heureux de constater qu'on a maintenant prévu quelque chose. Au sujet de ce que vous avez dit, s'il y a une liste, il faut assurément y inscrire les oncles, les tantes et les neveux. Notre argument est simplement que le simple fait d'avoir une liste ne constitue pas un outil très valable.

Je vous reporte à un rapport du juge Archie Campbell de la Cour supérieure de l'Ontario sur l'affaire *Bernardo*. On avait créé un groupe de travail formé d'une seule personne pour examiner cette affaire. Il s'occupe maintenant d'une enquête dans l'affaire du SRAS. Il a fait une enquête longue et détaillée sur l'affaire *Bernardo*, s'interrogeant sur les dérapages de cette enquête et se demandant pourquoi cela a pris tellement de temps, et cetera, et il parle beaucoup d'un nouveau logiciel qu'utilisent bon nombre de services de police. Cela s'appelle VIClass. Il sert à repérer les délinquants violents au moyen des caractéristiques de l'infraction. Je crois savoir que la plupart des services de police les plus perfectionnés au Canada s'en servent maintenant. Ce logiciel est un «outil». Il ne crée aucun fardeau, aucune pénalité. Cela veut dire que quand on fait enquête sur l'affaire X et que l'on intente des poursuites contre un délinquant, on inscrit tous les faits dans une base de données qui est à la disposition de tous les autres services de police. Les policiers de Vancouver, Saskatoon ou Restigouche peuvent se brancher et se dire: «Nous avons chez nous un cas semblable. Ce type là est-il passé dans notre province»? C'est un outil logique. L'ADN est un autre outil logique. Celui-ci n'est pas tellement logique.



I understand that Detective Inspector Young could now point to a case that was solved with the help of this. However, after so many years and \$4 million a year, you are not getting much bang for your buck. It is a huge opportunity cost and it is a distraction. You can see the distraction here between the group of people who think this is not a good idea and another group who thinks we may have achieved something. Our submission is that we are not achieving very much.

**Senator Di Nino:** I want to go back to the questions that were raised by Senator Smith and Senator Pearson. If I am quoting you correctly, you said you are spending a lot of money to achieve very little. You were basing that on your original statistics dealing with murders and homicides of young children. It has been brought out that this legislation is not only intended to capture offenders — violators of children — but also anyone else who would be committing a sexual offence. Therefore, I would suggest that the statistics would be much larger including, as Senator Pearson said, adults of whatever gender.

If you are going to make this kind of a statement, in effect putting a price on a life, I would like to ask you, if you have statistics that would encompass or bring in the other components of this, would you share them with us? If you do not have them now you could send them to us.

**Mr. Manson:** As I said earlier, my recollection was that 70 to 80 per cent of sexual assaults are committed by people — family members and so forth — who know the victims. One of the staff members gave me a copy of a report that said the figure was 79 per cent. You do not need an investigative tool to identify the perpetrator when it is someone the victim knows. That is why the homicide statistics are relevant, because the victim is dead. When you have a live victim, and in four out of five cases the perpetrator is someone that person knows, the police may have difficulty proving there was a sexual assault or what kind of sexual assault it was, but they do not have any difficulty identifying the person.

**Senator Di Nino:** You have made a convincing argument. You have brought to us some valuable information, which we will take under consideration. I think we all agree that the preventive measures have to be a component of this.

However, I just do not want to leave this hanging on the record and the evidence. We are talking about \$4 million in Ontario, and maybe there was one person who was identified, because you were really looking at a narrow definition. You would agree with me that if we had statistics that included all — if the 70 per cent or 80 per cent is thousands and thousands — while the others may still be thousands of people, thousands would be caught. I think that is an important difference to put on record.

**Mr. Manson:** For the one-fifth, the 20 per cent, still to be of any investigative effect, it requires first, that the perpetrator must have a previous record; second, that the perpetrator must be on

Je sais que l'inspecteur détective Young peut maintenant signaler un cas qui a été résolu à l'aide de ce registre. Cependant, après tellement d'années et 4 millions de dollars par année, on n'en obtient pas beaucoup pour notre argent. Le coût d'opportunité est énorme et cela distrait les intervenants. On peut constater cette distraction ici même entre le groupe de gens qui pensent que ce n'est pas une bonne idée et d'autres qui pensent avoir accompli quelque chose. Nous soutenons que nous n'accomplissons pas grand chose.

**Le sénateur Di Nino:** Je veux revenir aux questions qui ont été soulevées par les sénateurs Smith et Pearson. Si je vous cite correctement, vous avez dit que l'on dépense beaucoup d'argent pour accomplir très peu. Vous avez fondé cette affirmation sur vos statistiques originales sur les meurtres et les homicides de jeunes enfants. On a signalé que cette mesure législative ne vise pas seulement les agresseurs d'enfants, mais aussi tous les autres qui commettent des infractions sexuelles. Par conséquent, je dirais que les statistiques doivent englober beaucoup plus de personnes, y compris, comme le sénateur Pearson l'a dit, des adultes des deux sexes.

Puisque vous faites une telle déclaration, qui revient en fait à assigner un prix à une vie humaine, je voudrais vous demander si vous avez des statistiques qui engloberaient les autres éléments du tableau et si vous voudriez les partager avec nous? Si vous ne les avez pas tout de suite, vous pourriez nous les faire parvenir.

**M. Manson:** Comme je l'ai dit tout à l'heure, je croyais me rappeler que de 70 à 80 p. 100 des agressions sexuelles étaient commises par des gens qui connaissaient les victimes, des membres de la famille, et cetera. Or l'un des membres du personnel m'a donné copie d'un rapport où l'on précise que le chiffre est de 79 p. 100. On n'a pas besoin d'outils d'enquête pour identifier le perpétreur quand il s'agit de quelqu'un que la victime connaît. C'est pourquoi les statistiques sur les homicides sont pertinentes, parce que la victime est morte. Quand la victime est vivante, dans quatre cas sur cinq, l'agresseur est connu de sa victime; la police peut avoir de la difficulté à prouver qu'il y a eu une agression sexuelle ou à préciser de quel type d'agression sexuelle il s'agissait, mais elle n'a aucune difficulté à identifier la personne.

**Le sénateur Di Nino:** Vous avez présenté une argumentation convaincante. Vous nous avez transmis des renseignements précieux que nous allons prendre en compte. Je pense que nous convenons tous que les mesures préventives doivent faire partie intégrante de nos efforts dans ce domaine.

Il y a toutefois un point que je veux pas laisser en suspens. Cela coûte environ quatre millions de dollars en Ontario et peut-être qu'une personne a été identifiée, parce que vous utilisiez une définition vraiment étroite. Vous conviendrez avec moi que si nous avions des statistiques englobant tout le monde, si les 70 p. 100 ou les 80 p. 100 représentent des milliers de gens, peut-être que des milliers ne seraient pas visés, mais des milliers se feraient prendre. Je pense que c'est une différence importante qu'il faut bien préciser.

**M. Manson:** Pour que l'outil d'enquête soit utile pour le groupe d'un cinquième, les 20 p. 100, il faut premièrement que le perpétreur ait déjà un casier judiciaire; deuxièmement, que le

your list; third, that the perpetrator must be complying; and fourth, that the perpetrator must have committed the offence near their current address for it to have any value.

**Senator Di Nino:** We have to start somewhere.

**Mr. Manson:** The Massachusetts data show that the highest potential is only four out of 136 cases.

**Senator Bryden:** Professor Manson, you indicated that this is not good public policy and you gave three reasons. It achieves very little; it costs a lot; and it detracts from doing something else.

I want to ask you a question. Believe me, as the chair will know, I always treat everyone with due respect. I do not want to appear impertinent. However, could you tell me what qualifications you have to make public policy decisions as to what a lot is, as to what would constitute a distraction rather than an alternative, and what gives you qualifications to assess an achievement as being a little or a lot?

**Mr. Manson:** Do you really want me to answer that or do you want me to talk about my qualifications?

**Senator Bryden:** I asked you the question. I do not have your biography. I assume you have some knowledge of the law, but you also may be a sociologist or an accountant. I do not know that.

**Mr. Manson:** In terms of cost, I do look at what other criminal justice programs cost. I do know, for example, that the child advocate in Ontario, who deals with 3,000 cases a year of complaints about children in state care, has a budget of less than the \$4 million. I would rather see that office get the \$4 million. Maybe you do not want to say you do not have the competence to make that judgment. Four million dollars is a significant amount of taxpayers' money and 3,000 children in care complaining about the quality of their care is a significant number of children in Ontario.

**Senator Bryden:** The police come in and they make public policy pronouncements as well. I want to make one point. When the debate over gun control was running around this hill — and I do not think it is finished yet — I made an argument that if we were to devote the money that would be spent on registering long guns, to health care, to children's care, to almost anything else, that it would be a better use of what has turned out to be close to \$1 billion. The answer that was given to me was this: If what we are doing saves the life of one child, it is worth the cost.

You are saying that so-called strangers commit only 20 per cent of sexual assaults. If using this tool has a chance to prevent those 20 per cent from sexually assaulting again, under the argument that was used so often in relation to the gun control issue, then is not the life or well-being of 20 children out of 100 worth it?

perpétrateur soit inscrit sur la liste; troisièmement, que le perpétrateur se soit conformé à la loi; et quatrièmement, que le perpétrateur ait commis l'infraction non loin de son adresse actuelle, pour que le programme soit d'une valeur quelconque.

**Le sénateur Di Nino:** Il faut bien commencer quelque part.

**M. Manson:** Les données du Massachusetts montrent que le potentiel le plus élevé vise seulement quatre cas sur 136.

**Le sénateur Bryden:** Professeur Manson, vous avez dit que ce n'est pas une bonne politique publique et vous avez donné trois raisons. Le programme accomplit très peu; il coûte cher; et il nuit à l'accomplissement d'autres tâches.

Je veux vous poser une question. Croyez-moi, le président pourra vous le confirmer, je traite toujours chacun avec les égards qui lui sont dus. Je ne veux pas donner l'impression d'être impertinent. Cependant, pourriez-vous me dire quelles qualités vous possédez et vous permettent de prendre des décisions en matière de politiques publiques, de décider ce qui constitue une grosse dépense, ce qui constitue une distraction plutôt qu'une solution de rechange, et en quoi vous êtes qualifié pour évaluer un résultat et dire qu'il s'agit d'un accomplissement considérable ou négligeable?

**M. Manson:** Voulez-vous vraiment que je réponde à cette question, ou bien voulez-vous que j'énumère mes titres et qualités?

**Le sénateur Bryden:** Je vous ai posé la question. Je n'ai pas votre biographie. Je suppose que vous avez une certaine connaissance de la loi, mais vous êtes peut-être aussi sociologue ou comptable. Je n'en sais rien.

**M. Manson:** Pour ce qui est des coûts, je vois ce que coûtent les autres programmes de la justice pénale. Je sais, par exemple que le défenseur des enfants en Ontario, qui traite annuellement 3 000 plaintes d'enfants pris en charge par l'État, a un budget inférieur à quatre millions de dollars. Je préférerais voir ce bureau recevoir les quatre millions de dollars. Peut-être ne voulez-vous pas dire que vous n'êtes pas habilité à faire ce jugement. Quatre millions de dollars est un montant considérable de l'argent des contribuables et 3 000 enfants qui se plaignent de la qualité de leur prise en charge est un nombre considérable d'enfants en Ontario.

**Le sénateur Bryden:** Les policiers interviennent et font aussi des déclarations sur la politique gouvernementale. Je veux souligner quelque chose. Durant le débat sur le contrôle des armes à feu qui a eu lieu sur la colline — je ne crois pas qu'il soit encore terminé — j'ai avancé l'argument que si nous investissions l'argent qui devrait servir à l'enregistrement des armes d'épaule aux soins de santé, à la prise en charge des enfants, à n'importe quoi d'autre, ce serait un meilleur usage que ces dépenses qui approchent le milliard de dollars. On m'a répondu: si ce que nous faisons peut sauver la vie d'un seul enfant, cela en vaut la peine.

Vous dites que des soit disant étrangers commettent seulement 20 p. 100 des agressions sexuelles. Si cet outil permet d'empêcher que ces 20 p. 100 ne soient encore victimes d'agressions sexuelles, dans le contexte de l'argument utilisé si souvent par rapport au contrôle des armes à feu, par conséquent la vie ou le bien-être de 20 enfants sur 100 ne valent-ils pas la peine?



**Mr. Manson:** The answer is simple: Logically and philosophically there is a fallacy to that position. Certainly there is value in one life and you want to do what you can do to save it. However, we are saying that there is more value in saving three, four, five or more lives. It is a fallacious argument to say that it does not matter how many billions of dollars we spend to save one life. If you think about it for a minute, that essentially justifies shutting down all your hospitals in one part of the country to save a life in another part of the country. We do not think like that. We do make comparative judgments. This is what policy-making is about in a world that is less than perfect, I would submit.

**Senator Beaudoin:** You referred to the Charter. My question is this: If the registry exists, do you come to the conclusion that the presumption of innocence is violated and cannot be accepted under section 1 of the Charter? We have debated this subject. What is your opinion on this matter?

**Mr. Manson:** I will offer my opinion with one caveat. This returns to the reverse onus that exists in the exception. There is a similar reverse onus in the DNA provisions. Constitutional challenges to the DNA provisions have failed. One case was heard recently. I apologize; I have not read it. Section 487.051(2) contains the same reverse onus. I do not know if that was considered in any of the DNA cases. Assuming that reverse onus has not been addressed — and the Supreme Court certainly has not addressed it — my argument would be not the presumption of innocence, but the burden of proof on the Crown applies at the sentencing stage. How do we know that? In the pre-Charter case of *Gardiner v. The Queen*, 1982 Supreme Court Reports, the Supreme Court said, when dealing with sentencing facts that are in dispute, the ordinary criminal burden applies. Post-Charter, in a bail case called *Pearson*, 1987. Justice Lamer applied *Gardiner* as a principle under section 7 to the sentencing stage. The argument was that at the sentencing stage the presumption of innocence is gone; so do not argue about burden. He said that the presumption of innocence may be gone, but the Crown's obligation to prove still exists. That is the case of *Pearson* in 1987.

Subject to the caveat that I have not read the most recent case, and the courts may have addressed that, the reverse onus is a serious problem as well.

**Senator Joyal:** My first question is, are you a law professor and, if so, at which faculty?

Second, clause 4 of the bill deals with the obligations of sex offenders. Clause 4(4) states, "A sex offender shall not leave Canada before they report under this section."

That is of concern to me. Twenty-four years ago, when we were drafting the Charter, I remember well the first paragraph of section 6 of the Charter, which provides for the right to enter, remain in and leave Canada. I remember the discussion we had at

**M. Manson:** La réponse est simple: logiquement et philosophiquement, cette position est fallacieuse. Assurément, toute vie est importante et l'on veut faire ce que l'on peut pour la sauver. Cependant, nous disons qu'il est plus important de sauver trois, quatre, cinq vies ou plus. Il est faux de dire que le nombre de milliards de dollars que nous dépensons pour sauver une vie importe peu. Pensez-y une minute, cela justifierait la fermeture de tous les hôpitaux dans une région du pays afin de sauver une vie dans une autre région. Ce n'est pas ainsi que nous raisonnons. Nous faisons des jugements comparatifs. C'est cela l'élaboration des politiques dans un monde qui est loin d'être parfait.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous avez fait référence à la Charte. Je vous demande: si le registre existe, concluez-vous que c'est une violation de la présomption d'innocence et que cela ne peut pas être accepté en vertu de l'article 1 de la Charte? Nous en avons parlé. Quelle est votre opinion à ce sujet?

**M. Manson:** Je vais vous donner mon opinion par une mise en garde. Cela revient à la charge inversée qui existe dans l'exception. Il y a une charge inversée similaire dans les dispositions législatives sur l'ADN. Les contestations de la constitutionnalité des dispositions législatives sur l'ADN ont échoué. On a parlé d'un cas récemment. Je vous prie de m'excuser, je ne l'ai pas lu. Le paragraphe 487.051(2) contient la même charge inversée. Je ne sais pas si cela a été considéré dans les cas sur l'ADN. En supposant que cette charge inversée n'a pas été étudiée — la Cour suprême ne l'a certainement pas traitée —, mon argument ne serait pas la présomption d'innocence, mais pour l'État le fardeau de la preuve n'intervient qu'au moment de la détermination de la peine. Avant l'entrée en vigueur de la Charte, dans l'affaire *Gardiner c. la Reine*, rapports de la Cour suprême de 1982, la Cour suprême a déclaré, lors de déterminations de peine en litige, le fardeau de la preuve pour le criminel ordinaire intervient. Depuis l'entrée en vigueur de la Charte, dans une affaire de cautionnement en 1987 appelée *Pearson*. Le juge Lamer a utilisé *Gardiner* comme principe en vertu de l'article 7 lors de la détermination de la peine. On avait fait valoir que lors de la détermination de la peine, la présomption d'innocence avait disparue; alors, ne discutez pas de la charge. Il a dit que la présomption d'innocence a peut-être disparue, mais l'obligation qu'à l'État à prouver existe encore. C'est l'affaire *Pearson* de 1987.

En émettant une réserve du fait que je n'ai pas lu le plus récent cas, et les tribunaux l'ont peut-être traité, la charge inversée est aussi un grave problème.

**Le sénateur Joyal:** Ma première question est: êtes-vous professeur de droit, et dans ce cas, à quelle faculté?

Deuxièmement, l'article 4 du projet de loi traite des obligations imposées aux délinquants sexuels. Le paragraphe 4(4) énonce: «L'intéressé ne peut quitter le Canada avant sa comparution».

Cela m'inquiète. Il y a 24 ans, quand nous rédigeons la Charte, je me souviens bien du premier paragraphe de l'article 6 de la Charte qui donne le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir. Je me souviens de la discussion que nous avons eue à

that time. The mobility rights and the fact that you can come and go is a fundamental element of the mobility.

It seems that there is a limit put on mobility rights. Would you interpret that, in relation to section 4 of the Charter? Do you think aspect could be saved by section 4 of the Charter in relation to section 6? It clearly violates section 6.

**Mr. Manson:** I am embarrassed to say that that did not occur to me. You are right; at the prima facie level this is a violation of section 6 mobility rights. That means that the state must justify, in accordance with the *Oakes* test, first, that there is a pressing and substantial objective, and second, that it is proportionate. All of the arguments I was trying to make about its lack of usefulness will make it difficult for a government to support this in court.

You are right; I should have added that to my list. I am embarrassed that I did not notice it. After admitting my embarrassment, I have been a law professor since 1977 at the faculty of law at Queen's University, where my colleagues sitting behind me are from.

**The Chairman:** Thank you for being with us this evening and thank you for sharing your views and opinions.

**Senator Joyal:** On a point of information, I would like to draw the attention of my colleagues to an article that was reported on Sunday in the *Winnipeg Free Press*, the *Edmonton Journal* and *La Presse*. The titles of those articles refer to a report that was obtained from the Office of the Solicitor General under the Access to Information Act. The study was dated October 26, 2003. The title of the article was: "Sex-offender law not working in one of four cases — report." The headline of the *Edmonton Journal* was: "Long-term supervision law for sex offenders run into snags." Even though the study seems to deal with a previous bill — Bill C-55, which dealt with those issues and came into effect in 1997 — it has a direct connection with what we are doing here. I suggest that might be of interest to all members of the committee.

**The Chairman:** I would ask Senator Joyal to provide that information to the clerk who will circulate it to members of the committee.

We will now move to consideration of Bill S-15 and if we could ask Senator Murray and Mr. Little to come forward.

We welcome our friend and colleague, Senator Murray.

**Senator Lowell Murray, P.C.:** Mr. Chairman and colleagues, thank you very much for accommodating us in this way. I think you know why we are here. I have nothing to add to what I said and what Senator Day said at second reading debate, except that, from a process point of view, if the committee in its wisdom sees fit to proceed to clause-by-clause consideration tonight, and if the Senate in its wisdom were to give us leave to proceed to third reading, then Mr. Speaker Milliken, who is the member of Parliament for Kingston and the Islands, will use his good offices in the House of Commons to facilitate passage of this legislation.

l'époque. La liberté de circulation et d'établissement et le fait que l'on puisse venir et partir est un élément fondamental de la liberté de circulation.

Il semble qu'il y ait une restriction sur la liberté de circulation et d'établissement. Interprétez-vous cela à l'égard de l'article 4 de la Charte? Pensez-vous que cet aspect puisse être maintenu par l'article 4 de la Charte par rapport à l'article 6? C'est manifestement contraire à l'article 6.

**M. Manson:** Je suis gêné de dire que je n'y ai pas pensé. Vous avez raison, à première vue, c'est une violation de la liberté de circulation et d'établissement de l'article 6. Cela signifie que l'État doit justifier, conformément à l'arrêt *Oakes*, que c'est, d'abord, un objectif urgent et important, puis qu'il est proportionnel. À cause de tous les arguments que j'essayais de présenter concernant son manque d'utilité, il sera difficile à un gouvernement de soutenir cela devant un tribunal.

Vous avez raison, j'aurais dû ajouter cela à ma liste. Je suis gêné de dire que je ne l'avais pas remarqué. Maintenant que je vous ai fait part de mon embarras, je suis professeur de droit depuis 1977 à la faculté de droit de l'Université Queen's d'où viennent également mes collègues assis derrière moi.

**Le président:** Merci d'être venus ce soir et de nous avoir fait part de vos points de vue.

**Le sénateur Joyal:** À titre d'information, j'aimerais attirer l'attention de mes collègues sur un article publié dimanche dans les journaux *Winnipeg Free Press*, *Edmonton Journal* et *La Presse*. Les titres de ces articles font référence à un rapport qui a été obtenu du Bureau du solliciteur général en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. L'étude date du 26 octobre 2003. Le titre de l'article est: «La Loi sur les délinquants sexuels ne fonctionne pas dans un cas sur quatre — rapport». Le titre du *Edmonton Journal* était: «La Loi sur la surveillance de longue durée des délinquants sexuels se heurte à des difficultés». Même si l'étude semble traiter d'un précédent projet de loi — projet de loi C-55 qui abordait ces questions et qui est entré en vigueur en 1997 — elle est directement liée à ce que nous faisons ici. Je crois que cela pourrait intéresser les membres du comité.

**Le président:** Je vais demander au sénateur Joyal de fournir ces renseignements à la greffière qui la distribuera aux membres du comité.

Nous passons maintenant à l'étude du projet de loi S-15 et nous demandons au sénateur Murray et M. Little de s'approcher.

Nous souhaitons la bienvenue à notre ami et collègue, le sénateur Murray.

**Le sénateur Lowell Murray, c.p.:** Monsieur le président, chers collègues, merci de nous accueillir. Je crois que vous savez pourquoi nous sommes ici. Je n'ai rien à ajouter à ce que j'ai dit et à ce que le sénateur Day a dit à la deuxième lecture, excepté que, du point de vue du processus, si le comité, dans sa sagesse, estime qu'il est juste de procéder article par article ce soir et si le Sénat, dans sa sagesse, nous donne le droit de passer à la troisième lecture, alors, le président Milliken, qui est le député de Kingston et des Îles, utilisera ses bons offices dans la Chambre des communes pour faciliter l'adoption de cette mesure législative.



This is the first time since Parliament created Queen's Theological College in 1912 that the college has come back to Parliament for an amendment to its act.

Allow me to introduce Mr. Robert Little, Q.C., a lawyer in private practice in Kingston who acts for Queen's University; Reverend Anne MacDermaid, Chairman of the Board of Management of Queen's Theological College; and Dr. Jean Stairs, Principal of Queen's Theological College.

**Mr. Robert A. Little, Q.C., Solicitor, Queen's Theological College:** Mr. Chairman and honourable senators, as Senator Murray has said, it has been a long time since we have been here. We only come when there is a matter of significant importance to our Charter. As the bill indicates, there are two or three areas that we ask be changed to bring our management and our board into the twenty-first century.

One is to open membership on our Board of Management to members of our faculty. The 1912 act said that could not be the case. The second is to open membership on the board to persons who are not members of the United Church of Canada. The institution serves a very wide community in this country; it educates people of different persuasions and different faiths and, therefore, non-members of United Church of Canada as members of the board are appropriate. Powers regarding the appointment and removal of the principal or of professors are changed. Professors who are not teachers or professors of theology — that is, those who are training women and men for the ministry — can be appointed by the board only. Third, the college has membership on the Queen's University Senate by virtue of the fact that it is affiliated with the university. That is an important partnership and has been an important partnership for all of these many long years. Representation will be open not only to a member of faculty and the principal *ex officio* but also to one of the students in the college duly elected by the others.

There are a few technical amendments to bring the legislation up to date. They include removal of reference to the Presbyterian Church in Canada, substitution of the name of the United Church of Canada, and also a general statement continuing the college as a corporation.

These changes have the approval of the Queen's University Board of Trustees and also the Executive Committee of the General Council of the United Church of Canada. We come with the support of our partners and our supporters and we respectfully ask your indulgence in dealing with this legislation.

Reverend Anne MacDermaid would like to say a couple of words as well.

**Reverend Anne MacDermaid, Chairman of the Board of Management of Queen's Theological College:** Mr. Chairman and honourable senators, I would simply like to thank Senator Murray and Senator Day for having shepherded this bill to this stage and to thank this committee for the work that you will do on our behalf. We appreciate your taking the time to look at this as it is very important to our future.

Depuis la création du Queen's Theological College par le Parlement en 1912, c'est la première fois que le collège vient au Parlement pour modifier sa loi.

Permettez-moi de vous présenter M. Robert Little, c.r., un avocat qui a un cabinet privé à Kingston et qui représente l'Université Queen's; la révérende Anne MacDermaid, présidente du conseil d'administration du Queen's Theological College; et Mme Jean Stairs, doyenne du Queen's Theological College.

**M. Robert A. Little, c.r., conseiller juridique, Queen's Theological College:** Monsieur le président et honorables sénateurs, comme le sénateur Murray l'a dit, il y a longtemps que nous n'étions venus. Nous venons seulement quand il y a une question importante concernant notre Charte. Ainsi que le projet de loi l'indique, nous demandons des modifications à deux ou trois choses afin que notre conseil d'administration passe au XXI<sup>e</sup> siècle.

Une de ces modifications permettrait aux membres de notre faculté de siéger au conseil d'administration. La loi de 1912 ne le permet pas. La deuxième modification est de permettre aux personnes qui ne sont pas membres de l'Église unie du Canada de siéger au conseil. L'établissement dessert une très large communauté dans le pays; il offre un enseignement à des personnes de croyance et de confession différentes et il serait, donc, approprié que les personnes qui ne sont pas membres de l'Église unie du Canada puissent siéger au conseil. Les autorités chargées de la nomination et de la révocation des doyens ou des professeurs ont changé. Les professeurs qui n'enseignent pas la théologie — c'est-à-dire, ceux qui forment des femmes et des hommes au ministère religieux — ne peuvent être nommés que par le conseil. Troisièmement, des membres du collège font partie du sénat de l'Université Queen's du fait de son affiliation à l'université. Cette association est importante et l'a été durant de très longues années. La représentation sera ouverte non seulement aux membres de la faculté et aux doyens de droit mais aussi à l'un des étudiants du collège dûment élus par les autres étudiants.

Quelques modifications techniques sont nécessaires pour mettre à jour la loi. Elles prévoient l'élimination des références à l'Église presbytérienne au Canada, le remplacement par le nom de l'Église unie du Canada, et aussi une déclaration générale confirmant que le collège continue à être constitué en société.

Ces modifications ont été approuvées par le conseil d'administration de l'Université Queen's et par le conseil de direction du Conseil général de l'Église unie du Canada. Nous avons le soutien de nos associés et de nos partisans et nous demandons respectueusement votre indulgence dans l'examen de cette mesure législative.

La révérende Anne MacDermaid aimerait aussi dire quelques mots.

**La révérende Anne MacDermaid, présidente du conseil d'administration du Queen's Theological College:** Monsieur le président et honorables sénateurs, je voudrais simplement remercier le sénateur Murray et le sénateur Day d'avoir défendu ce projet de loi et je remercie le comité pour le travail qu'il fera en notre nom. Nous vous remercions de consacrer votre temps pour examiner cette question qui est très importante pour notre avenir.

**Senator Buchanan:** I am 100 per cent in favour of this bill. It is an excellent bill being promoted by a Cape Bretoner and a New Brunswicker. Second, Mr. Little has a brother-in-law and a sister in Halifax. Reverend MacDermaid has a relative, a Cape Bretoner, who was the President of the Atlantic School of Theology. Of course, Dr. Stairs has many relatives in Nova Scotia and in New Brunswick. As well, my middle daughter is a United Church minister who graduated from the Atlantic School of Theology, so I have no problem with the bill.

**Senator Smith:** I have no problem with the bill. However, I am curious. It was Presbyterian originally. When did it change? Was that in 1925 with the merger?

**Ms. MacDermaid:** Yes.

**Senator Smith:** Do any of you know where the first meeting of the United Church of Canada was held?

**Mr. Little:** Yes. It was at the Mutual Street Arena in downtown Toronto.

**Senator Smith:** That is right, and I got the demolition permit for that building.

**Senator Andreychuk:** I do have a question. It seems archaic that you must come before us to make changes in your management structure. Have you discussed with the government a way of amending your corporation other than coming before us, who obviously are not competent to judge? We can ask you whether you have done your homework, and you have convinced me that you have. Therefore, I approve of the bill on faith, if I can use that word.

Is there not a better way to do this? Obviously, you will need changes in the future when the times demand it.

**Mr. Little:** Honourable senator, you are correct. There is another way. There could be an amending formula that would be local. To the extent that we have reviewed it, the board of the college, the university and the United Church has not addressed that as such, but I agree that it would be a better way to do it.

**Senator Joyal:** To add to what Senator Andreychuk said, I went through a similar process with regard to the consolidation of insurance companies on behalf of the credit unions in Quebec. At that time, I came across a report of this committee — made when Senator Beaudoin was the chair — whereby this committee recommended that the Canada Corporations Act be amended to allow all private corporations previously incorporated under a special act of Parliament to adapt their structure internally so that Parliament would be spared the burden of being in the difficult position of judging these internal matters.

I am in no position to quarrel with a restructuring of the board with a majority of members from the United Church of Canada. That is a private matter and not one for the Government of Canada to look into.

**Le sénateur Buchanan:** Je suis à 100 p. 100 en faveur de ce projet de loi. C'est un projet de loi excellent qui est défendu par un Cap-Bretonnais et par un Néo-Brunswickois. Deuxièmement, M. Little a un beau-frère et une soeur à Halifax. La révérende MacDermaid a un parent, un Cap-Bretonnais, qui était président de l'Atlantic School of Theology. Bien sûr, Mme Stairs a de nombreux parents en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick. En outre, ma fille, le deuxième de mes enfants, est ministre du culte de l'Église unie, elle est diplômée de l'Atlantic School of Theology, je n'ai, donc, aucun problème avec le projet de loi.

**Le sénateur Smith:** Je n'ai pas de problème avec le projet de loi. Cependant, je suis curieux. C'était presbytérien à l'origine. Quand cela a-t-il changé? Était-ce en 1925 avec l'unification?

**Mme MacDermaid:** Oui.

**Le sénateur Smith:** Quelqu'un parmi vous sait-il où s'est tenue la première réunion de l'Église unie du Canada?

**M. Little:** Oui. C'était à l'aréna de la Mutual Street au centre-ville de Toronto.

**Le sénateur Smith:** C'est exact et j'ai obtenu le permis de démolition de cet immeuble.

**Le sénateur Andreychuk:** J'ai une question. Le fait que vous deviez vous présenter ici pour faire des changements à la structure de votre administration me paraît archaïque. Avez-vous mentionné au gouvernement une façon de changer votre société autrement qu'en vous présentant devant nous qui, assurément, ne sommes pas habilités à juger? Nous pouvons vous demander si vous avez ou non préparé votre dossier et vous m'avez convaincu que vous l'avez préparé. Donc, j'approuve le projet de loi en vous faisant foi, si je peux utiliser ce mot.

N'y a-t-il pas une meilleure façon de faire cela? Évidemment, vous aurez besoin de changements au fil du temps.

**M. Little:** Honorable sénateur, vous avez raison. Il y a une autre façon. Il pourrait y avoir une formule de modification qui serait locale. Dans la mesure où nous l'avons examinée, le conseil du collège, l'université et l'Église unie ne s'y sont pas autant penché, mais je conviens que ce serait une meilleure façon de le faire.

**Le sénateur Joyal:** Pour continuer ce que le sénateur Andreychuk a dit, je suis passé par un processus similaire durant une fusion de compagnies d'assurance au nom des caisses populaires au Québec. À cette époque, j'ai vu un rapport du comité — préparé lors de la présidence du sénateur Beaudoin — dans lequel ce comité recommandait que la Loi sur les corporations canadiennes soit modifiée pour permettre à toutes les sociétés privées, incorporées précédemment en vertu d'une loi spéciale du Parlement, d'adapter elles-mêmes leur structure afin d'éviter au Parlement de se trouver dans la position difficile de juger ces questions internes.

Je ne suis pas en mesure de contester une restructuration du conseil avec une majorité de membres de l'Église unie du Canada. C'est une question privée qui n'a pas à être examinée par le gouvernement du Canada.



The committee's report and recommendation is a matter of public policy, not a matter of private request. Our committee should be sensitized to that because we do not want to keep the people waiting months before they go through the process. It does not serve the public purpose either. Those corporations that were incorporated by a special act of Parliament in another time should have the capacity within the Corporation Act of Canada to adjust within the context of a framework that could be part of the general policy. I would suggest, Mr. Chair, that that be part of our report. You could probably look into the archives and see when that recommendation came forward. It should be renewed because it would be a sound policy for everyone.

**Senator Andreychuk:** That was my point as well. We had the same debate the last time, but the government has not picked it up. I suggest that perhaps the corporations that are involved take it up with the government. Perhaps with their involvement with some government officials, a more modern way of handling it could be found.

**Senator Beaudoin:** I am not sure that I agree with what Senator Joyal said. I do not remember it very well; it was many years ago. I am digging in my documents now. We may have decided 10 years ago. I will let you know.

**Senator Cools:** It would be interesting to find out how an act of Parliament could be amended for the general administration. I am not sure how that could be done.

I differ slightly. I am delighted to see these old organizations come before Parliament. It gives us an opportunity to put faces on the people of many of these great institutions and to celebrate their antiquity.

Parliament is in danger of becoming nothing but a voting machine on bills that are coming faster and faster and larger and larger. When an opportunity such as we have before us presents itself, then one sees Parliament as a power-granting body rather than as a voting machine.

I have done much work on the question of divorce. Many divorces were granted by an act of Parliament through the divorce committee. At the time, they thought that if they moved divorce into the general administration of the law, all the problems would be solved, and it would be a lot cheaper for the parties.

It got more expensive. An industry was created.

I want you to know that I am very pleased to see you. I have no objection to our taking time for a few of these bills every now and again.

**The Chairman:** Thank you Senator Murray, Mr. Little, Reverend McDermaid and Dr. Stairs. It is unusual that we go to clause by clause on a bill immediately after hearing witnesses, but this case is very non-controversial. It is a bill that Senator

Le rapport et les recommandations du comité concernent l'intérêt public, pas une demande privée. Notre comité doit le comprendre, car nous ne voulons pas que les gens attendent des mois avant que ne s'engage le processus les concernant. Cela ne sert pas non plus l'intérêt public. Les sociétés qui ont été incorporées en vertu d'une loi spéciale du Parlement, à une autre époque, devraient pouvoir dans le cadre de la Loi des corporations canadiennes s'adapter dans le contexte de la politique générale. Je suggérerais, monsieur le président, que cela soit inclus dans notre rapport. Vous pourriez probablement consulter les archives pour voir quand cette recommandation a été présentée. Elle devrait être renouvelée, car ce serait une bonne politique pour tout le monde.

**Le sénateur Andreychuk:** C'est exactement ce que je pense. Nous avons eu le même débat la dernière fois, mais le gouvernement ne l'a pas remarqué. Je suggère que les sociétés concernées peuvent peut-être le présenter au gouvernement. Il se peut que leurs discussions avec des représentants du gouvernement aboutissent à une façon plus moderne de s'y prendre.

**Le sénateur Beaudoin:** Je ne suis pas certain d'être d'accord avec ce que le sénateur Joyal a dit. Je ne m'en souviens pas très bien, il y a de nombreuses années de cela. Je consulte mes documents maintenant. On a pu prendre une décision il y a dix ans. Je vous tiendrais au courant.

**Le sénateur Cools:** Il serait intéressant de trouver de quelle façon une loi du Parlement pourrait être modifiée pour l'administration générale. Je ne suis pas sûre de quelle façon cela pourrait être fait.

Je ne suis pas tout à fait d'accord. Je suis heureuse de voir ces anciennes organisations se présenter devant le Parlement. Cela nous permet de découvrir le visage des personnes de ces grandes institutions et de rendre hommage à leur antiquité.

Le Parlement risque de ne devenir rien d'autre qu'une machine à voter tous les projets de loi qui arrivent de plus en plus vite et qui sont de plus en plus grands. Lorsqu'une telle occasion se présente à nous, on peut considérer le Parlement comme un organisme qui octroie des pouvoirs plutôt qu'une machine à voter.

Je n'ai pas étudié de manière approfondie la question du divorce. Beaucoup de divorces furent accordés par le Comité des divorces en vertu d'une loi du Parlement. À l'époque, ils pensaient que s'ils passaient le divorce à l'administration générale de la loi, tous les problèmes seraient réglés, et ce serait beaucoup moins cher pour les parties concernées.

C'est devenu plus cher. Une industrie s'est créée.

Je veux vous dire que je suis très heureux de vous voir. Je ne vois aucun inconvénient à ce que nous consacrons notre temps à l'examen de ces quelques projets de loi de temps à autre.

**Le président:** Merci sénateur Murray, monsieur Little, révérende McDermaid et Mme Stairs. Il est assez inhabituel que nous examinions un projet de loi, article par article, juste après l'audience des témoins, mais ce cas ne soulève aucune controverse.

Murray would like back to the chamber as quickly as possible so that it can be dealt with expeditiously. Does the committee consent to moving to clause by clause?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall the preamble stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall clauses 1 to 5 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall clauses 6 to 10 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall the short title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall the preamble carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Is it agreed, honourable senators, that this bill be adopted without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Honourable senators, is it your wish that the bill be reported with the observations as expressed by Senator Joyal and Senator Andreychuk?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Those opposed?

It is agreed, honourable senators, that I will report this bill with observations to the Senate. Agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you very much.

Welcome, Dr. McVety, president of Canada Christian College. Dr. McVety is here as a witness for our deliberations on Bill C-250.

Le sénateur Murray voudrait faire rapport de ce projet de loi le plus vite possible à la Chambre afin que l'on en s'occupe rapidement. Le comité est-il d'accord pour procéder à un vote article par article?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'étude du titre est-elle réservée?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

L'étude du préambule est-elle réservée?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Les articles de 1 à 5 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adoptés.

Les articles 6 à 10 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adoptés.

Le titre abrégé est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Le préambule est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Le titre est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter ce projet de loi sans amendement?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour présenter le projet de loi avec les observations exprimées par le sénateur Joyal et le sénateur Andreychuk?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Quels sont ceux qui sont contre?

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour que le président fasse rapport de ce projet de loi avec les observations au Sénat. D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Merci beaucoup.

Bienvenue, monsieur McVety, président du Canada Christian College. M. Vety est ici à titre de témoin pour nos délibérations sur le projet de loi C-250.



**Dr. Charles McVety, President, Canada Christian College:**

Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. I want to address you on the issue of Bill C-250, which is of grave concern for hundreds of thousands, if not millions, of Canadians who are very much afraid of this bill. I am the President of Canada Christian College, a theological college with over 1,100 students. We have graduated over 3,500 clergy that are serving across the country and around the world. On September 7, we called for an afternoon of prayer where over 100,000 people in 22 regions across the country came out to pray for this issue. We prayed that we would be defended against the attack that is waged through Bill C-250.

I want to thank you for allowing me to speak today. We applaud your efforts to reduce hate propaganda. Every civilized person certainly abhors any kind of hate propaganda. We witnessed much of this last week in the City of Toronto with anti-Semitic incidents. A central tenant of the faith of Christianity is to love one another but Bill C-250, while it proposes to restrict hate propaganda, is fundamentally flawed in many ways.

First, the bill equates sexual behaviour with ethnic origin and religion. Second, it does not provide any attorney general protection under section 319(1) of the Criminal Code. Third, there is no definition for "sexual orientation." Fourth, the bill reduces the normal criminal practice of proving beyond a shadow of a doubt in order to incarcerate and penalize under section 319(1) and reduces this to a 50-50 split whether it is likely or unlikely. Fifth, the bill is a breach of the authority of the trust given by the people of Canada. Sixth, it is contradictory because it attacks religion while it purports to protect religion.

The result of passing Bill C-250 could be catastrophic for Canadians. If the bill were passed, people could be convicted under this and sent to prison. Such prosecution could be catastrophic for many, especially those of goodwill and faith attempting to build this country rather than tear it down.

With this in mind, I ask you to rethink the clauses of the bill and even the fundamental purpose of it. In this instance, we are dealing with the Criminal Code and not with policy, ideology or a kind of argument. We are also dealing with the punishment of criminals. We cannot possibly believe that teaching against sexual behaviour constitutes the making of a common criminal worthy of incarceration.

To make a moral equivalent between someone's sexual behaviour and ethnic origin is unethical. Sections 318, 319 and 320 of the Criminal Code protect people against hate propaganda and from those who would say that it is wrong to practice Judaism or any other religion. They protect people in this country from being attacked by hate propagators claiming that it is wrong to be African or Oriental or of any other ethnic origin.

**M. Charles McVety, président, Canada Christian College:**

Merci, monsieur le président et honorables sénateurs. Je veux vous parler du projet de loi C-250 qui préoccupe beaucoup des centaines de milliers, sinon des millions de Canadiens qui sont très effrayés par ce projet de loi. Je suis le président du Canada Christian College, un collège de théologie qui compte plus de 1 100 étudiants. Trois mille cinq cents d'ecclésiastiques, diplômés de notre collège, servent dans le pays et dans le monde. Nous avons, le 7 septembre, demandé un après-midi de prières et plus de 100 000 personnes dans 22 régions du pays ont fait des prières concernant cette question. Dans nos prières, nous avons demandé d'être protégés contre l'attaque lancée par le projet de loi C-250.

Je vous remercie de me donner la parole, aujourd'hui. Nous vous félicitons d'avoir déployé tant d'efforts pour réduire la propagande haineuse. Toute personne civilisée abhorre la propagande haineuse sous toutes ses formes. Nous en avons été témoins la semaine dernière à Toronto lors d'incidents antisémites. L'un des principes fondamentaux du christianisme est de s'aimer les uns les autres, mais le projet de loi C-250, tout en se proposant de lutter contre la propagande haineuse laisse à désirer à bien des égards.

Premièrement, le projet de loi assimile le comportement sexuel à l'origine ethnique et à la religion. Deuxièmement, il ne garantit aucune protection du procureur général en vertu du paragraphe 319(1) du Code pénal. Troisièmement, il n'y a pas de définition de «d'orientation sexuelle». Quatrièmement, le projet de loi atténue la pratique criminelle normale de prouver sans l'ombre d'un doute pour incarcérer et pénaliser en vertu du paragraphe 319(1) et la réduit à une répartition égale que ce soit possible ou non. Cinquièmement, le projet de loi porte atteinte à la confiance accordée par les Canadiens. Sixièmement, il est contradictoire, car il attaque la religion alors qu'il est censé la protéger.

L'adoption du projet de loi C-250 pourrait avoir des résultats catastrophiques pour les Canadiens. Si le projet de loi est adopté, des personnes pourraient être condamnées en vertu de ce projet de loi et envoyées en prison. De telles poursuites pourraient être catastrophiques pour de nombreuses personnes, surtout celles de bonne volonté et de bonne foi qui essaient de construire ce pays au lieu de le détruire.

C'est dans cet esprit que je vous demande de réexaminer les articles du projet de loi et même son objectif essentiel. Il s'agit, ici, du code pénal et non d'une politique, d'une idéologie ou d'une sorte d'argumentation. Il s'agit également du châtiment infligé aux criminels. Nous ne pouvons pas croire qu'une personne qui enseigne que le comportement sexuel est répréhensible et en voie de devenir un criminel de droit commun méritant l'incarcération.

Voir une équivalence morale entre le comportement sexuel de quelqu'un et l'origine ethnique est immoral. Les articles 318, 319 et 320 du code pénal protègent les citoyens contre la propagande haineuse et de ceux qui prétendraient qu'il est répréhensible de pratiquer le judaïsme ou toute autre religion. Les articles protègent les citoyens de ce pays contre les attaques des incitateurs à la haine qui déclarent qu'il est répréhensible d'être Africain, Asiatique ou de toute autre origine ethnique



Bill C-250 deems it a criminal offence to state that it is wrong to practice sexual behaviour. This is of great concern to us, especially those of us who teach the bible, because it waters down the current protections. We have just experienced a rash of anti-Semitism in Toronto. People have fought for generations to gain Criminal Code protection against hate propaganda. By the addition of two words — sexual orientation — to the bill, we have watered it down and equated it to something that has no right to be part of a Criminal Code.

Bill C-250 would clearly stop the teaching that opposes the practices of sexual behaviour. We cannot possibly drift toward that in this great country of Canada. Bill C-250 has this incredible dichotomy because it would provide an exemption, in section 319(3)(b), for those who teach against sexual behaviour in a religious context or through interpretation of a religious text. I believe the proposed subsection is fundamentally flawed because it not only pertains to the hate propaganda based on sexual orientation but also to hate propaganda based on ethnic or religious origin.

This is a serious problem because we live in a complex world where our society is literally under attack by people who believe that we are of the wrong religion. People reference scriptural text to justify attacks on people. We saw evidence of that on September 11 in New York City and many times since. By adding this proposed subsection to Bill C-250, Osama bin Laden and others like him will be free of section 319(2) pertaining to hate propaganda because they have referenced scriptural texts to support their actions. This is a dichotomy because I know the purpose of that amendment — to protect those who want to teach that sexual immorality is wrong and that sexual behaviour outside marriage is wrong. However, that is not the case. The proposed subsection goes well beyond that.

Section 319(1) of the Criminal code declares no protection by the Attorney General. A private citizen can then lay a charge. It could be a frivolous charge or a politically based charge that could end with prosecution and indictment — a horrific ordeal to go through.

The bill contains no definition of “sexual orientation.” What is sexual orientation? I looked it up in the dictionary and in many different journals of psychology and the definition varies greatly. There are many definitions in the back of the Criminal Code. Why could a definition of “sexual orientation” not be added?

I believe this breaches the Canadian Charter of Rights and Freedoms because we are guaranteed freedom of religion. The book I have with me teaches, on almost every page, against one kind of sexual practice or another. If we are not allowed to teach this Bible, then we do not have freedom of religion and we do not have freedom in this country; we would not be a democratic country. Does Canada want to criminalize people who teach against sexual behaviour? Do you really want to jail mother who

Le projet de loi C-250 considère que le fait de déclarer que les relations sexuelles sont répréhensibles constitue une infraction criminelle. Cela nous inquiète beaucoup, surtout ceux d'entre nous qui enseignent la Bible, car le projet de loi atténue les protections actuelles. Nous venons d'assister à une flambée d'antisémitisme à Toronto. Les gens ont lutté pendant des générations pour obtenir une protection dans le code pénal contre la propagande haineuse. En ajoutant deux mots — orientation sexuelle — dans le projet de loi, nous l'avons atténué et en avons fait quelque chose qui ne doit pas faire partie du code pénal.

Le projet de loi C-250 mettra certainement fin à l'enseignement qui s'oppose aux relations sexuelles. Nous ne pouvons pas laisser cela se produire dans ce grand pays qu'est le Canada. Le projet de loi C-250 comporte une dichotomie incroyable puisque, à l'alinéa 319(3)b), il prévoit une exemption pour les personnes qui s'opposent aux relations sexuelles dans leur enseignement dans un contexte religieux ou par l'interprétation d'un texte religieux. J'estime que le paragraphe proposé est foncièrement imparfait, car, non seulement, il a trait à la propagande haineuse fondée sur l'orientation sexuelle, mais aussi à la propagande haineuse fondée sur l'origine ethnique ou religieuse.

C'est un grave problème car nous vivons dans un monde complexe dans lequel notre société est littéralement attaquée par des gens qui croient que notre religion est fausse. Des gens font référence à des textes sacrés pour justifier des attaques contre des gens. Nous l'avons bien vu le 11 septembre à New York et aussi plusieurs fois depuis. En ajoutant ce paragraphe proposé au projet de loi C-250, Ousama ben Laden et d'autres comme lui ne seront pas concernés par le paragraphe 319(2) se rapportant à la propagande haineuse, car ils ont fait référence à des textes sacrés pour justifier leurs actions. C'est une dichotomie, car je connais le but de cet amendement — protéger ceux qui veulent enseigner que l'immoralité sexuelle est répréhensible et que les relations sexuelles hors mariage le sont aussi. Toutefois, ce n'est pas le cas ici. Le paragraphe proposé dépasse de loin ce cadre.

Le paragraphe 319(1) du code pénal n'offre aucune protection du procureur général. Un simple citoyen peut alors porter une accusation qui peut être sans fondement ou politiquement motivée et qui pourrait aboutir à une poursuite judiciaire et une mise en accusation. Une expérience très difficile à vivre.

Le projet de loi ne contient pas de définition de «l'orientation sexuelle». Qu'est-ce que l'orientation sexuelle? J'ai consulté des dictionnaires et plusieurs journaux de psychologie et leurs définitions varient considérablement. Le code pénal contient de nombreuses définitions. Pourquoi ne pas y ajouter une définition de «l'orientation sexuelle»?

Je crois qu'il s'agit là d'une violation de la Charte canadienne des droits et libertés qui nous garantit la liberté de religion. Le livre que j'ai ici enseigne dans presque toutes les pages que les relations sexuelles sont répréhensibles. Si nous n'avons pas le droit d'enseigner la Bible, nous n'avons donc pas de liberté de religion et pas de liberté dans ce pays; notre pays ne serait pas démocratique. Le Canada veut-il criminaliser les personnes qui s'opposent aux relations sexuelles dans leur enseignement?



goes to a Girl Guides meeting and teaches against sex out of marriage in jail? Do you want to put that lady in jail? I do not believe you do.

Therefore, I believe that this great Senate that is charged with the protection of this country and the protection of the citizens, will stand up and make the necessary changes if not scrap Bill C-250 in its entirety. I thank you for listening to me today.

**Senator Beaudoin:** The way I read this addition to a list of words is to the effect that we are just adding something. That is the way I read it. In the *Vriend* case, the court said that sexual orientation should be included and they ruled that it should be included in the legislation from Alberta. In this case, it is added. The way I read it, I consider it to be an addition. I cannot see how you can conclude that it would be impossible at the university or in the church, et cetera, to teach the other religion because it is not related directly.

**Dr. McVety:** Unfortunately, it is related because it is in the same Criminal Code section that you are attempting to put this in. You are relating it to ethnic origin and religion.

**Senator Beaudoin:** That is the way you read it.

**Dr. McVety:** No. That is what is in the Criminal Code. You are adding this to ethnic origin and religion. There is also race and colour, but that is also ethnic origin. Can I teach that it is wrong to be Black? Can I teach that it is wrong to be Jewish? No, I cannot. That would be hatred for me to do it.

You are now saying that I can no longer teach that it is wrong to practice sex out of marriage. You are putting it in the same Criminal Code. You are adding it to a string of identifiable groups: Race, colour, creed, religion, ethnic origin and then sexual orientation — that is, sexual practice. I like what Pierre Elliott Trudeau said, namely that the government has no business in the bedrooms of our nation. Likewise, the bedrooms of our nation have no business in the government. What we want to do in our bedrooms is up to us. However, we cannot bring it out into and equate it to ethnic origin and religion — that is, to things that are clearly identifiable on the outside and things that are clearly identifiable in someone's life. We are now saying that it is wrong to speak against someone's ethnic origin and to speak against someone's sexual practice. I believe that that is a fundamental flaw in this Bill C-250 and I ask you, as the Senate of Canada, to right the wrong. I believe this was rushed through Parliament in a very difficult time and I do not believe it received enough debate.

**Senator Jaffer:** Do you really believe that the New York bombings were to kill Christians?

Voulez-vous réellement emprisonner une mère qui enseigne aux Guides du Canada que les relations sexuelles hors mariage sont répréhensibles? Voulez-vous mettre cette femme en prison? Je ne crois pas que vous le voulez.

Donc, je crois que ce grand Sénat qui est chargé de protéger le pays et les citoyens, réagira et fera les changements nécessaires ou même abrogera entièrement le projet de loi C-250. Je vous remercie de m'avoir écouté aujourd'hui.

**Le sénateur Beaudoin:** Ce que je comprends de cet ajout à une liste de mots, c'est que nous avons simplement ajouté quelque chose. C'est ce que j'ai compris. Dans l'affaire *Vriend*, le tribunal a déclaré que l'orientation sexuelle devait être incluse et il a décidé qu'elle serait incluse dans la loi albertaine. Dans ce cas, elle est ajoutée. Si je comprends bien, c'est un ajout. Je ne vois pas comment vous arrivez à la conclusion qu'il serait impossible à l'université ou à une église, et cetera, d'enseigner les autres religions, car ce n'est pas directement relié.

**M. McVety:** Malheureusement, c'est relié puisque c'est dans le même article du code pénal dans lequel vous essayez de mettre cela. Vous le reliez à l'origine ethnique et à la religion.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est ce que vous comprenez.

**M. McVety:** Non. C'est dans le code pénal. Vous ajoutez cela à l'origine ethnique et à la religion. Il y a aussi la race et la couleur, mais cela est aussi une origine ethnique. Puis-je enseigner qu'être noir est répréhensible? Puis-je enseigner qu'être juif est répréhensible? Non, je ne le peux pas. Pour moi, ce serait haineux de le faire.

Maintenant, vous me dites que je ne peux plus enseigner que les relations hors mariage sont répréhensibles. Vous l'incorporez dans le même code pénal. Vous l'ajoutez à une série de groupes identifiables: la race, la couleur, la croyance, la religion, l'origine ethnique et puis l'orientation sexuelle — c'est-à-dire, les relations sexuelles. J'aime ce que disait Pierre-Elliott Trudeau, c'est-à-dire que le gouvernement n'avait rien à faire dans les chambres à coucher de la nation. De même, les chambres à coucher de la nation n'ont rien à faire dans le gouvernement. Ce que nous voulons faire dans nos chambres à coucher nous regarde. Cependant, nous ne pouvons pas le rendre public et le comparer à l'origine ethnique et à la religion — c'est-à-dire à des choses qui sont identifiables clairement à l'extérieur et des choses qui sont identifiables clairement dans la vie de quelqu'un. Nous disons aujourd'hui qu'il est répréhensible de dire du mal de l'origine ethnique de quelqu'un et de dire du mal de la pratique sexuelle de quelqu'un. Je pense qu'il y a une lacune fondamentale dans le projet de loi C-250 et je vous demande, en tant que Sénat du Canada, de corriger l'erreur. Je crois que cela a été précipité par le Parlement durant une période très difficile et je ne crois pas qu'il y a eu suffisamment de débats à ce sujet.

**Le sénateur Jaffer:** Pensez-vous réellement que les bombardements de New York visaient à tuer des chrétiens?

**Dr. McVety:** If you read the statements of those who perpetrated the New York bombings, they were doing this based on their own religious belief. I am not saying it was to kill Christians. They stated and they quoted religious text.

**Senator Jaffer:** You just told us that it was to kill Christians.

**Dr. McVety:** Did I say that?

**Senator Jaffer:** Yes.

**Dr. McVety:** I do not remember saying that. If I said that, I was an error. It was not to kill Christians; it was to kill people. They quoted religious text. This is commonly done. If you watch what happens and you listen to them, religious text is quoted. I am sort of arguing against myself here; this is the dichotomy. On the one hand, Bill C-250 is protecting me, as a religious clergyman so that I can teach young teenage girls that sex out of marriage is wrong. However, you are writing into the Criminal Code — and this is a serious issue — that someone can launch hate propaganda and then say, “I am quoting scriptural text, and therefore I am clear of prosecution.” I say that is wrong.

**Senator Jaffer:** You have no problem of protecting people of colour. Is that correct?

**Dr. McVety:** Absolutely no problem.

**Senator Jaffer:** People of race?

**Dr. McVety:** No. I would fight for that.

**Senator Jaffer:** Neither do you have problems protecting people of religion or ethnic origin?

**Dr. McVety:** No.

**Senator Jaffer:** However, you have problems protecting people of certain sexual orientation?

**Dr. McVety:** No. I have no problem with people being protected; it is the way they are protected here in Bill C-250. What is sexual orientation? I do not even know what it is. I can no longer teach that sex outside of marriage is wrong.

**Senator Jaffer:** That is the problem.

**Dr. McVety:** That is my issue.

**Senator Jaffer:** Where does the act say that you cannot teach sex out of marriage is wrong?

**Dr. McVety:** If you look at the practice of this issue, it is wrong and it is hate. You have to define “hate.” It is hate to teach that it is wrong to be African. It is hate to teach that it is wrong to be Jewish. Therefore, it is hate to teach that it is wrong to teach certain sexual orientation. What it is, I do not know because it is not defined in the law. You must go down a train of logic. If it is hate here and it is hate there and you have a train of different discernable groups — that is, people who practice some type of sexual orientation. If it is wrong here, there and there, then it is hate right down the line.

**M. McVety:** Si vous lisez les déclarations de ceux qui ont commis les bombardements à New York, ils l'ont fait en se fondant sur leurs propres croyances religieuses. Je ne dis pas que c'était pour tuer des chrétiens. Ils ont fait des déclarations et ils ont cité des textes religieux.

**Le sénateur Jaffer:** Vous venez de nous dire que c'était pour tuer des chrétiens.

**M. McVety:** Ai-je dit cela?

**Le sénateur Jaffer:** Oui.

**M. McVety:** Je ne me souviens pas l'avoir dit. Si je l'ai dit, c'était une erreur. Ce n'était pas pour tuer des chrétiens; c'était pour tuer des gens. Ils ont cité des textes religieux. Cela est courant. Si vous regardez les nouvelles et si vous les écoutez, le texte religieux est cité. J'attaque un peu ma propre logique; c'est cela la dichotomie. D'une part, le projet de loi C-250 me protège, en tant qu'ecclésiastique, afin que je puisse enseigner à des jeunes adolescentes que les relations sexuelles hors mariage sont répréhensibles. Cependant, vous écrivez dans le code pénal et c'est un problème grave — que quelqu'un peut inciter à la haine et déclarer par la suite: «Je cite un texte sacré, et donc on ne peut pas me poursuivre en justice». Je dis que cela n'est pas juste.

**Le sénateur Jaffer:** Vous ne voyez pas d'inconvénient à protéger les gens de couleur. N'est-ce pas?

**M. McVety:** Absolument aucun inconvénient.

**Le sénateur Jaffer:** Les groupes ethniques?

**M. McVety:** Non. Je me battrais pour eux.

**Le sénateur Jaffer:** Vous n'avez donc pas de problème à protéger les gens de religion ou d'origine ethnique?

**M. McVety:** Non.

**Le sénateur Jaffer:** Cependant, vous avez des problèmes pour protéger les gens qui ont une certaine orientation sexuelle?

**M. McVety:** Non. Je ne vois pas d'inconvénient à ce que les gens soient protégés; c'est la façon dont ils sont protégés dans le projet de loi C-250. Qu'est-ce que l'orientation sexuelle? Je ne sais même pas ce que c'est. Je ne peux plus enseigner que les relations sexuelles hors mariage sont répréhensibles.

**Le sénateur Jaffer:** Tel est le problème.

**M. McVety:** Voilà ce qui m'inquiète.

**Le sénateur Jaffer:** Où est-ce que la loi dit que vous ne pouvez pas enseigner que les relations hors mariage sont répréhensibles?

**M. McVety:** Si vous regardez à la pratique de ce problème, c'est répréhensible et c'est la haine. Vous devez définir la «haine». Il est haineux d'enseigner que d'être Africain est répréhensible. Il est haineux d'enseigner qu'être juif est répréhensible. Par conséquent, il est haineux d'enseigner qu'il est répréhensible d'enseigner une certaine orientation sexuelle. Ce que c'est, je ne sais pas, car ce n'est pas défini dans la loi. Il faut être logique. Si c'est de la haine ici et de la haine là, vous avez une série de groupes identifiables différents — c'est-à-dire des gens qui ont une certaine orientation sexuelle. Si c'est répréhensible ici, là et là, alors c'est haineux dans tous les cas.



**Senator Jaffer:** You would agree with me in this wonderful country everyone should be protected?

**Dr. McVety:** Absolutely. I fully agree. However, I believe Bill C-250 does not do this. I believe it is a muzzle on religious people who teach that sex outside of marriage is wrong — that is, that adultery, fornication, homosexuality, lesbianism, all kinds of sex outside of marriage is wrong. I do not believe that you, as the government, have the power or the authority to come against the population of the country and say that you cannot teach your children. I believe every one of you has taught some children — be they your own or others — that sex outside of marriage is wrong. Now you will criminalize us for what you have already done.

**The Chairman:** I am sure you would agree, though, that it would be wrong to promote violence or hatred against those who practice sex outside of marriage, would you not?

**Dr. McVety:** I wholeheartedly agree with that. But I am saying that Bill C-250 does not do that. It is wrongfully crafted.

**Senator Smith:** Sometimes I have the feeling that the evangelical community — which I know well because that is my background — sense conspiracies that are not really there. I do not think anyone here has a problem with to a church saying that sex outside marriage is sin and that it is wrong by your standards. This bill is not saying that you cannot do that.

To go so far as to incite what sounds like gay bashing or that sort of thing, that is where you draw the line. You draw the line if you were burning crosses on the lawns of people who were Black, as was the case in the south long ago.

**Dr. McVety:** Sure, I would agree with you. However, I do not believe that is what happened here. Bill C-250 does not address it properly. It is just an add-on to something that already exists. It is an add-on to this group of identifiable groups.

Are we conspiracy theorists? No. This will be a law under which judges will decide whether someone was teaching against being of a certain sexual orientation. If she did, the hammer goes down and a sentence of maybe up to two years in prison is given. That is a Criminal Code offence here.

**Senator Smith:** I went to law school and I did lots of criminal trials. That is not the way I read it. I sometimes wonder about the sense of some people on what constitutes the separation of church and state. We live in a multicultural, pluralistic society. Just because certain acts are viewed by certain people as sinful does not make them criminal offences. Would you be arguing that homosexuality should be restored to the Criminal Code?

**Dr. McVety:** No, not at all. In fact, I have said to the contrary. I quote Pierre Elliott Trudeau that the government has no place in the bedrooms of the nation.

**Le sénateur Jaffer:** Convieudrez-vous que, dans ce merveilleux pays, tout le monde doit être protégé?

**M. McVety:** Absolument. Je suis entièrement d'accord. Toutefois, je crois que le projet de loi C-250 ne fait pas cela. Je crois qu'il musèle les gens religieux qui enseignent que les relations sexuelles hors mariage sont répréhensibles — c'est-à-dire que l'adultère, la fornication, l'homosexualité, le lesbianisme et toutes sortes de relations sexuelles hors mariage sont répréhensibles. Je ne crois pas que vous, en tant que gouvernement, avez le pouvoir ou l'autorité de dire à la population du pays et qu'elle ne peut pas donner un enseignement à leurs enfants. Je crois que chacun d'entre vous a enseigné à des enfants — que ce soit les vôtres ou non — que les relations sexuelles hors mariage sont répréhensibles. Maintenant, vous allez nous criminaliser pour ce que vous avez déjà fait.

**Le président:** Je suis sûr que vous convieudrez, quand même, qu'il serait mal de promouvoir la violence ou la haine contre ceux qui ont des relations sexuelles hors mariage, n'est-ce pas?

**M. McVety:** Je suis tout à fait d'accord. Mais je dis que le projet de loi C-250 ne prévoit pas cela. Il est mal rédigé.

**Le sénateur Smith:** J'ai, quelquefois, le sentiment que la communauté évangélique — que je connais bien puisque j'en viens — voit des conspirations là où il n'y en a pas vraiment. Je ne crois pas que quelqu'un ici considère comme un problème le fait qu'une église déclare que les relations sexuelles hors mariage soient un péché et qu'elles sont répréhensibles selon vos critères. Ce projet de loi ne vous interdit pas de faire cela.

Aller aussi loin jusqu'à inciter ce qui semble de la violence faite aux gays ou quelque chose de ce genre, c'est une limite à ne pas franchir. On établit une limite à ne pas franchir s'il s'agit de brûler des croix sur les pelouses de personnes noires comme cela se faisait, il y a longtemps, dans le Sud.

**M. McVety:** Certainement, je suis d'accord. Cependant, je ne crois pas que ce soit le cas ici. Le projet de loi C-250 ne le traite pas explicitement. C'est simplement un ajout à quelque chose qui existe déjà. C'est un ajout à cette série de groupes identifiables.

Voyons-nous des complots partout? Non. Ce sera une loi en vertu de laquelle des juges décideront si quelqu'un s'oppose à une certaine orientation sexuelle dans son enseignement. Dans ce cas, la sentence est prononcée et peut aller jusqu'à deux ans de prison. On parle là d'une infraction au Code pénal.

**Le sénateur Smith:** J'ai fait mon droit et j'ai vu beaucoup de procès criminels. Ce n'est pas de cette façon que j'interprète le projet de loi. Je m'interroge parfois sur l'idée que se font certaines personnes de la séparation de l'Église et de l'État. Nous vivons dans une société pluraliste, multiculturelle. Un geste ne devient pas une infraction criminelle simplement parce que certains y voient un péché. Défendriez-vous l'idée que l'homosexualité devrait retourner dans le Code criminel?

**M. McVety:** Non, pas du tout. En fait, j'ai dit le contraire. J'ai cité Pierre Elliott Trudeau qui disait que l'État n'a rien à faire dans la chambre à coucher des gens.

**Senator Smith:** What about people from the gay community who genuinely sense that there are the odd red-neck fanatics out there — however you want to describe them? Some preacher came up here from Oklahoma who literally would incite people to do heaven-knows-what to people down on Church Street in Toronto.

**Dr. McVety:** I agree that is wrong and needs to be addressed. However, Bill C-250 has not dealt with that properly. It is a sort of band-aid situation that equates sexual orientation with something that is not equatable. The bill needs to be redrafted. I have presented some of the technical problems. There is no protection of the Attorney General.

**Senator Smith:** Why do you think that people from the gay community and from various groups representing people of that orientation are so supportive of this bill? They must think the bill addresses some of their concerns. Why are they wrong and misled?

**Dr. McVety:** The bill does not allow other people in the nation to teach that sex outside of marriage is wrong. If you write a law in the Criminal Code to say that one cannot teach that, then we will have a serious problem in this nation.

**Senator Smith:** You really think that if this bill passes, that anyone who preaches against fornication or adultery — forget the gender aspects — will run the risk of being charged on this?

**Dr. McVety:** I truly believe it, especially because under section 319(1), the Attorney General is not involved. A private individual can have a criminal charge laid on someone, even if it is frivolous or politically motivated, and the person will have to defend him or herself. Let me ask you the question. Can the Senate guarantee me that I will not be prosecuted for preaching and teaching that sex outside of marriage is wrong? Can I be guaranteed that I will not be prosecuted?

**Senator Smith:** We do not live in a society where we can guarantee anything.

**Dr. McVety:** Yet you will guarantee that such teaching is a criminal act. I would hope there would be some guarantee of freedom. That is why I say there is a dichotomy here.

**The Chairman:** If I may, I think Senator Smith is getting at the point that if your teaching does not direct people toward hate or violence, then there is no real issue. I do not think you see that in the bill, do you?

**Dr. McVety:** Section 319 refers to a public statement that is “likely” to cause a breach of peace. It is only “likely.” There is no cause and effect. It does not say, “did cause” a breach of peace. It says “likely” — perhaps 51 per cent more likely than unlikely. What type of phrase is that, “likely to cause a breach of the peace...” Now, if my statement is likely to cause a breach of peace, then a charge can be levied. There is no Attorney General protection on that; and individual can levy the charge and I can

**Le sénateur Smith:** Que dire des gens de la communauté gaie qui croient sincèrement qu’il y a des fanatiques à l’esprit étroit — peu importe comment vous les décrivez? Certains évangélistes viennent ici d’Oklahoma pour littéralement inciter les gens à faire Dieu sait quoi sur la rue Church à Toronto.

**M. McVety:** Je suis d’accord pour dire que c’est mal et qu’il faut se pencher sur ce problème. Toutefois, le projet de loi C-250 n’a pas traité le problème de manière appropriée. Il s’agit d’une sorte de cataplasme qui assimile l’orientation sexuelle à quelque chose qui n’est pas comparable. Le projet de loi doit être formulé autrement. J’ai signalé certains problèmes techniques. Il n’y a pas de protection assurée par le procureur général.

**Le sénateur Smith:** Pourquoi croyez-vous que les gens de la communauté gaie et différents groupes représentant les gens de cette orientation accordent un appui aussi fort à ce projet de loi? Ils doivent penser que le projet de loi répond à certaines de leurs préoccupations. Pourquoi ont-ils tort?

**M. McVety:** Ce projet de loi ne permet à personnes au pays d’enseigner que le sexe en dehors du mariage est mal. Si vous rédigez un article dans le Code criminel pour dire que l’on ne peut pas enseigner cela, nous aurons alors un grave problème dans ce pays.

**Le sénateur Smith:** Vous croyez sincèrement que si ce projet de loi est adopté, n’importe qui qui prêche contre la fornication ou l’adultère — oubliez le sexe de la personne — court le risque d’être accusé à cet égard?

**M. McVety:** Je le crois sincèrement, surtout parce qu’en vertu du paragraphe 319(1), le procureur général n’intervient pas. N’importe qui peut faire porter des accusations criminelles contre quelqu’un, même si la démarche est frivole ou motivée politiquement, et cette personne devra se défendre. Laissez-moi vous poser une question. Est-ce que le Sénat peut me garantir que je ne serai pas poursuivi pour avoir prêché et enseigné que le sexe en dehors du mariage est mal? Peut-on me garantir que je ne serai pas poursuivi?

**Le sénateur Smith:** Nous ne vivons pas dans une société où nous pouvons garantir quoi que ce soit.

**M. McVety:** Pourtant, vous allez garantir qu’un tel enseignement constitue un acte criminel. J’espère qu’il y a certaines garanties de liberté. C’est pourquoi je dis qu’il y a une dichotomie ici.

**Le président:** Si vous le permettez, je pense que le sénateur Smith veut faire valoir le point que si votre enseignement n’incite pas directement les gens à la haine ou à la violence, alors il n’y a pas vraiment de problème. Je ne pense pas que vous voyez cela dans le projet de loi, n’est-ce pas?

**M. McVety:** L’article 319 fait allusion à une déclaration en un endroit public qui est «susceptible» d’entraîner une violation de la paix. On dit seulement «susceptible». Il n’y a pas de relation de cause à effet. Elle ne dit pas «a entraîné» une violation de la paix. Elle dit «susceptible de» — susceptible à 51 p. 100 peut-être. Quel genre d’expression est-ce là: «susceptible d’entraîner une violation de la paix [...]». Si ma déclaration est susceptible d’entraîner une violation de la paix, on peut porter des accusations. Il n’y a pas de



be put through a criminal prosecution and face up to two years in prison, under this Criminal Code. I am very afraid of it. I ask you, the Senate, to address this. There are thousands and thousands of Canadians who are equally as afraid of this as I am.

**Senator Smith:** This is a rhetorical question. You do not have to answer. What if I were to put this to you: Do you believe that what happened at Sodom and Gomorrah was the Lord's will and that the Lord's will as it occurred there should also occur on Church Street or in other little communities like that around the country? I will not ask you that question because I am too nice a guy. I am hoping it makes a point.

**Dr. McVety:** I do not believe that. I do not believe that is for today.

**Senator Joyal:** You are from Ontario, as I understand.

**Dr. McVety:** Yes, I am from Toronto.

**Senator Joyal:** When you say sex outside of marriage is wrong, you are not referring to the definition of marriage as recognized by the Ontario Court of Appeal. You are referring to marriage according to your doctrine?

**Dr. McVety:** I am referring to teaching from scripture, teaching from sociological evidence, and teaching from medical evidence that sex outside of marriage is wrong. I have a fundamental freedom to teach that in this country. I would hope that would be sustained even after this deliberation today.

**Senator Joyal:** I am puzzled because marriage in Ontario is between two consenting adults. That is the way the Court of Appeal of Ontario has ruled. When you say to me or to us or to the public generally that sex outside marriage is wrong, do I have to understand that you accept that sex between two consenting adults within the bounds of marriage — according to the law of Ontario — is something you agree with?

**Dr. McVety:** I will go further. This is my opinion; this is my teaching that sex outside of marriage is wrong. Someone else may teach that sex outside of marriage is fine. We are both free to state these things. I would like that freedom to remain.

I read in this bill that it will be against the Criminal Code to say that it is wrong to be Black, it is wrong to be Jewish, it is wrong to be of a certain sexual orientation.

**Senator Joyal:** It does not say that.

**Dr. McVety:** That is the logical progression of Bill C-250.

protection assurée par le procureur général dans ce cas; en vertu de ce Code criminel, une personne quelconque peut faire des accusations, je peux subir un procès au criminel et être passible de deux ans de prison. Cela me fait très peur. Je vous demande, à vous, membres du Sénat, de résoudre ce problème. Il y a des milliers et de milliers de Canadiens qui partagent la même peur que moi.

**Le sénateur Smith:** Il s'agit d'une question de rhétorique. Vous n'avez pas besoin de répondre. Que diriez-vous si je vous posais la question suivante: croyez-vous que ce qui est arrivé à Sodome et Gomorrah était la volonté de Dieu et que la volonté de Dieu qui s'est manifestée dans ces lieux devrait aussi se manifester sur la rue Church ou dans d'autres petites collectivités comme celle-là au pays? Je ne vous poserai pas cette question, parce que je suis beaucoup trop gentil. J'espère que le message porte.

**M. McVety:** Je ne le crois pas. Et je ne crois pas que ce soit pour aujourd'hui.

**Le sénateur Joyal:** Je crois que vous êtes de l'Ontario, sauf erreur.

**M. McVety:** Oui, je suis de Toronto.

**Le sénateur Joyal:** Lorsque vous dites que le sexe en dehors du mariage est mal, vous ne faites pas allusion à la définition du mariage qui a été reconnue par la Cour d'appel de l'Ontario. Vous faites allusion au mariage selon votre doctrine?

**M. McVety:** Je fais allusion à l'enseignement des Écritures, à l'enseignement dérivé des données sociologiques et à l'enseignement dérivé des données médicales montrant que le sexe en dehors du mariage est mal. J'ai la liberté fondamentale d'enseigner cela dans ce pays. Et j'espère que ce droit demeurera même après les délibérations d'aujourd'hui.

**Le sénateur Joyal:** Je suis perplexe parce que le mariage en Ontario est quelque chose qui se passe entre deux adultes consentants. C'est de cette façon que la Cour d'appel de l'Ontario a tranché. Lorsque vous me dites, ou que vous nous dites, ou que vous dites au public en général, que le sexe en dehors du mariage est mal, dois-je comprendre que vous acceptez que le sexe entre deux adultes consentants dans les liens du mariage — selon la loi ontarienne — est quelque chose avec laquelle vous êtes d'accord?

**M. McVety:** J'irai plus loin. C'est mon opinion; c'est mon enseignement que le sexe en dehors du mariage est mal. Quelqu'un d'autre peut enseigner que le sexe à l'extérieur du mariage est bien. Nous sommes tous les deux libres de déclarer ces choses. J'aimerais que cette liberté reste.

Je lis dans ce projet de loi qu'il sera contraire au Code criminel de dire que c'est mal d'être Noir, que c'est mal d'être juif, que c'est mal d'avoir une certaine orientation sexuelle.

**Le sénateur Joyal:** Il ne dit pas cela.

**M. McVety:** C'est le prolongement logique du projet de loi C-250.

**Senator Joyal:** Let us go back then to your alleged problem with the word “sexual orientation.” You ask what it is. Let us go to section 718.2 of the Criminal Code. The title is, “Other sentencing principles.”

**Senator Cools:** Chairman, in all fairness, if we want to have this dialogue, maybe we can lend to the witness a copy of the Criminal Code. Then Senator Joyal will be able to speak to the witness.

**Senator Joyal:** Do not worry. You will get a copy. We have a learned adviser who is handling the code here.

**The Chairman:** The witness has the section now.

**Senator Joyal:** It is in the chapter of the code dealing with purpose and principles of sentencing, and section 718.2 is headed “Other sentencing principles.”

A court that imposes a sentence shall also take into consideration the following principles:

(a) a sentence should be increased or reduced to account for any relevant aggravating or mitigating circumstances relating to the offence or the offender, and, without limiting the generality of the foregoing,

(i) evidence that the offence was motivated by bias, prejudice or hate based on race, national or ethnic origin, language, colour, religion, sex, age, mental or physical disability, sexual orientation, or any other similar factor,

The concept of sexual orientation, which you allege is imprecise, is already in the code. The courts consider when they sentence someone if a crime was based on alleged elements of bias, prejudice or hate based on sexual orientation. If I were a judge in a criminal court tomorrow and in front of me I had an accused who had been found guilty of an offence, I have to take into account on sentencing him if the motive that brought that person to commit the crime was moved by hate, bias or prejudice based on sexual orientation.

**Dr. McVety:** It still does not define it.

**Senator Joyal:** The court will have to define it.

**Senator Cools:** The judges just know by divine inspiration.

**Dr. McVety:** What is it? I would like to know.

**Senator Joyal:** May I, please? The concept of sexual orientation is in all the human rights provincial charters, and when it was not there, it was read by the court to be there. Senator Beaudoin mentioned the *Vriend* case. It is not a concept we invented for the purpose of this bill.

**Dr. McVety:** I am not saying that.

**Le sénateur Joyal:** Revenons alors au problème allégué concernant l'expression «orientation sexuelle». Vous demandez ce que cela veut dire. Allons à l'article 718.2 du Code criminel, dont le titre est «Principes de détermination de la peine».

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, en toute justice, si nous voulons avoir cette discussion, peut-être pourrions-nous offrir un exemplaire du Code criminel au témoin. Ensuite, le sénateur Joyal sera en mesure de parler au témoin.

**Le sénateur Joyal:** Ne vous inquiétez pas. Vous allez obtenir une copie. Nous avons un conseiller très compétent qui s'occupe du Code ici.

**Le président:** Le témoin a maintenant l'article en question en main.

**Le sénateur Joyal:** L'article 718.2, intitulé «Principes de détermination de la peine», se trouve dans le chapitre du Code criminel qui traite de l'objectif et des principes du prononcé de la sentence. On peut lire:

Le tribunal détermine la peine à infliger compte tenu également des principes suivants:

a) la peine devrait être adaptée aux circonstances aggravantes ou atténuantes liées à la perpétration de l'infraction ou à la situation du délinquant; sont notamment considérées comme des circonstances aggravantes des éléments de preuve établissant:

(i) que l'infraction est motivée par des préjugés ou de la haine fondés sur des facteurs tels que la race, l'origine nationale ou ethnique, la langue, la couleur, la religion, le sexe, l'âge, la déficience mentale ou physique ou l'orientation sexuelle,

La notion d'orientation sexuelle, dont vous qualifiez d'imprécise, figure déjà dans le Code criminel. Lorsqu'il prononce la sentence, le tribunal doit déterminer si l'infraction est motivée par des préjugés ou de la haine fondée sur l'orientation sexuelle. Si j'étais juge dans une cour criminelle demain et que je me trouvais devant un accusé qui a été trouvé coupable d'une infraction, je devrais me demander, lorsque je prononce la sentence, si le motif qui a amené cette personne à commettre le crime était les préjugés ou la haine fondée sur l'orientation sexuelle.

**M. McVety:** Il n'y a toujours pas de définition.

**Le sénateur Joyal:** Les tribunaux devront le définir.

**Le sénateur Cools:** Les juges le savent par inspiration divine.

**M. McVety:** Quelle est-elle? J'aimerais la connaître.

**Le sénateur Joyal:** Puis-je, s'il vous plaît? La notion d'orientation sexuelle se retrouve dans toutes les chartes provinciales des droits de la personne et même lorsqu'elle n'y était pas, les tribunaux faisaient comme si elle y était. Le sénateur Beaudoin a fait état de l'affaire *Vriend*. Ce n'est pas une notion que nous avons inventée pour les besoins de ce projet de loi.

**M. McVety:** Ce n'est pas ce que je dis.



**Senator Joyal:** Section 15 of the Charter, which we cherish as Canadians, has been interpreted as including sexual orientation by the Supreme Court of Canada repeatedly. In other words, it is not another vague concept. It is a concept that finds its reality in other legislation that deals with human rights. I think I could quote to you international conventions and so forth.

**Dr. McVety:** Then please tell us what it is.

**Senator Joyal:** I am sure that when a court interprets “sexual orientation” in 718.1, it will refer to those definitions. It will not invent a definition.

**Dr. McVety:** Please tell us, because I prefer not to hear it from the judge when I am sentenced. I would like to hear it now so that I know. I have read so many different definitions of “sexual orientation.” I would put to you, the Senate, that “ethnic origin” is very well understood. It is a clear term. What is “sexual orientation?” I would ask you to define it and put it in the definitions. The Criminal Code has a full page of definitions.

**Senator Joyal:** How many pages?

**Dr. McVety:** I would ask you to add it.

**Senator Joyal:** Did you have the same concern when section 718.2 was amended some years ago to include sexual orientation?

**Dr. McVety:** No.

**Senator Joyal:** It is already done in the code. It is already there.

**Dr. McVety:** The phrase is in the code, but we still do not know what it means, and I respectfully ask you to please identify what it is, because this is very serious. This is about going to jail. This is the criminal code.

**Senator Joyal:** We take this bill very seriously.

**Dr. McVety:** I know you do, and I respect you for it. I know the Senate is here to be a check and a balance and to protect this great nation of Canada. I thank you for considering this.

**The Chairman:** I would like to thank Dr. McVety for taking the time for being here this evening and sharing his views.

I understood Senator Cools wanted to raise a point of order.

**Senator Cools:** I said I wanted to raise a point of order after, but I did have some questions.

**The Chairman:** I apologize for misunderstanding. Before you go, Dr. McVety, Senator Cools would like to ask you a question.

**Le sénateur Joyal:** L'article 15 de la Charte, que nous chérissons tous en tant que Canadiens, a été interprété à plusieurs reprises par la Cour suprême du Canada comme incluant l'orientation sexuelle. En d'autres mots, ce n'est pas un autre concept vague. C'est un concept qui trouve sa réalité dans d'autres lois qui traitent des droits de la personne. Je pense que je pourrais vous citer des conventions internationales et ainsi de suite.

**M. McVety:** Alors, ayez l'obligeance de nous dire de quoi il s'agit.

**Le sénateur Joyal:** Je suis certain que lorsqu'un tribunal interprétera l'expression «orientation sexuelle» dans le cadre de l'article 718.1, il se reportera à ces définitions. Il n'inventera pas une définition.

**M. McVety:** Veuillez nous la donner, s'il vous plaît, parce que je préfère ne pas l'entendre de la bouche du juge lorsqu'il prononcera ma sentence. J'aimerais l'entendre maintenant pour que je le sache. J'ai lu tellement de définitions différentes de l'expression «orientation sexuelle». Je vous dirais, à vous du Sénat, que l'expression «origine ethnique» se comprend très bien. C'est une expression claire. Que veut dire «orientation sexuelle»? Je vous demande de définir le sens de cette expression et de l'inclure dans les définitions. Le Code criminel comporte une page complète de définitions.

**Le sénateur Joyal:** Combien de pages?

**M. McVety:** Je vous demande de l'ajouter.

**Le sénateur Joyal:** Avez-vous eu les mêmes préoccupations lorsque l'article 718.2 a été modifié il y a quelques années pour inclure l'orientation sexuelle?

**M. McVety:** Non.

**Le sénateur Joyal:** C'est déjà fait dans le cas du Code. Elle y est déjà.

**M. McVety:** Le segment de phrase est dans le Code, mais nous ne savons toujours pas ce qu'il signifie, et je vous demande respectueusement de bien vouloir le préciser, parce que c'est une question très sérieuse. On parle d'aller en prison. Il s'agit du Code criminel.

**Le sénateur Joyal:** Nous prenons ce projet de loi très au sérieux.

**M. McVety:** Je le sais et c'est pourquoi je vous respecte. Je sais que le Sénat est là pour jouer un rôle d'équilibre et pour protéger ce grand pays qu'est le Canada. Je vous remercie d'étudier cette question.

**Le président:** J'aimerais remercier M. McVety d'avoir pris le temps de venir nous rencontrer ce soir pour partager ses vues.

Je crois savoir que le sénateur Cools voulait faire un rappel au Règlement.

**Le sénateur Cools:** J'ai dit que je voulais faire un rappel au Règlement plus tard, mais que j'avais quelques questions.

**Le président:** Veuillez m'excuser de ce malentendu. Avant que vous quittiez, monsieur McVety, le sénateur Cools aimerait vous poser une question.

**Senator Cools:** I thank you for coming before us. You are not alone. Large numbers of people are deeply concerned. I too have been concerned with the fact that “sexual orientation” is being treated as a “gens.” Section 318 is the genocide section of the Criminal Code. Despite all the best assurances, I do not take sexual orientation to be a “gens” as race and ethnicity are.

It is very interesting. Some days ago, Mr. Robinson said religion could be changed too. I think that is an incomplete statement, because at the time that these provisions were created in the code 30 years ago, as these issues were conceptualized, religion was intricately connected to race. Make no mistake about it. Most Jewish people are members of the religion of Judaism. Most Arab people are members of the religion of Islam. Recently, with globalization and so on, maybe you can talk about people changing religion as they change clothes. However, at the time this was conceptualized, that was the thinking.

I do not share the naive views that are expressed. I believe that once a power is put into the Criminal Code to prosecute, prosecutions will follow, because that is the nature of power and the nature of the exercise of power.

My real question to you is flowing on this whole thing. Senators, I would like to say to members here that at the time of Bill C-33, the amendment to the Human Rights Act, a bunch of us pleaded with Mr. Rock, the then Minister of Justice, that he not use the term “sexual orientation” and that the law should say what it meant and it should mean what it said. There was a choice of whether it was sexual “preference” or “orientation.” There were many terms flowing around at the time. I was of the strong opinion that if the objective is to protect homosexual persons from discrimination, then let the law say “homosexual persons.” In other words, be specific. I was raised to believe that criminal legislation should be as clear and as concise as possible.

My question is as follows: You feel some concerns, and citizens, every time speech is criminalized, should feel some concern. My concern in particular is that these sections, if they become law, will be used politically against certain people for political reasons and to make political points and political statements. Could you comment?

Both Mr. Robinson Mr. David Jones, who was with the police association from British Columbia, Vancouver, testified that this bill was not necessary. I believe Mr. Robinson said this bill was symbolic, or largely symbolic or something to that effect. I have it right here. Mr. Jones, because I asked him directly if he would use this to prosecute, said no, this bill is about social recognition.

**Le sénateur Cools:** Je vous remercie d'avoir comparu. Vous n'êtes pas seul. Un grand nombre de personnes sont profondément inquiètes. Moi aussi j'ai des préoccupations du fait que «l'orientation sexuelle» est traitée comme un «génocide» — l'article 318 est l'article du Code criminel qui traite de génocide. Malgré toutes les meilleures assurances, je ne considère pas l'orientation sexuelle comme étant un facteur de «génocide», comme la race et l'origine ethnique.

C'est très intéressant. Il y a quelques jours, M. Robinson a dit que religion pouvait être changée elle aussi. Je pense que c'est une déclaration incomplète, parce qu'au moment où ces dispositions ont été créées dans le Code, il y a 30 ans, et que ces questions étaient à l'étape de la conceptualisation, la religion était intimement liée à la race. Ne vous trompez pas. La plupart des Juifs sont de religion juive. La plupart des Arabes sont de religion musulmane. Maintenant, avec la globalisation et tout le reste, peut-être pouvez-vous dire que les gens changent de religion comme ils changent de chemise. Cependant, au moment où ces notions ont été conceptualisées, c'était de cette façon que l'on pensait.

Je ne partage pas les points de vue naïfs qui sont exprimés. Je crois qu'une fois que la possibilité de poursuite est prévue dans le Code criminel, il y aura des poursuites, parce que c'est dans la nature des gens et dans la nature de l'exercice du pouvoir.

La question réelle que je veux vous poser porte sur toute cette question. Sénateurs, j'aimerais vous dire qu'au moment où le projet de loi C-33, qui modifiait la Loi canadienne sur les droits de la personne, a été étudié, un groupe d'entre nous a plaidé auprès de M. Rock, qui était alors ministre de la Justice, de ne pas utiliser l'expression «orientation sexuelle»; nous voulions plutôt que la loi dise ce qu'elle signifie et qu'elle signifie ce qu'elle dit. Il y avait un choix entre «préférence» et «orientation» sexuelle. Il y avait plusieurs expressions dans l'air à ce moment-là. Je croyais fermement que si l'objectif était de protéger les personnes homosexuelles de la discrimination, la loi devait alors dire «personnes homosexuelles». En d'autres mots, soyez précis. J'ai été élevé en croyant que la législation criminelle devait être aussi claire et aussi concise que possible.

Ma question est la suivante: vous avez des préoccupations et chaque fois que le droit de parole est criminalisé, les citoyens devraient être préoccupés. Ma préoccupation particulière, c'est que s'ils deviennent loi, ces articles seront utilisés contre certaines personnes pour des raisons politiques et pour marquer des points et faire des déclarations du point de vue politique. Pouvez-vous commenter?

Tant M. Robinson que M. David Jones, qui était membre de l'Association de police de Colombie-Britannique, ont témoigné que ce projet de loi n'était pas nécessaire. Je crois que M. Robinson a dit que ce projet de loi était symbolique, ou largement symbolique ou quelque chose du genre. J'ai sa déclaration ici. Lorsque je lui ai demandé directement s'il utiliserait cet article pour tenter des poursuites, M. Jones a répondu non, que ce projet de loi avait pour but la reconnaissance sociale.



The strongest supporters of the bill are saying that the Criminal Code is already sufficient to be tasked for the crimes that exist. I have to wonder why this new criminal power is being created. I know it is a little bit roundabout, but I do you have any opinions whatsoever on the use of the Criminal Code as a means of social recognition or as a means of symbolism? I see too many bad prosecutions. I see too many wrongful things happening daily.

**Dr. McVety:** For years we have had a debate in our society whether or not people can say that sex outside of marriage is wrong. We had a bit of that debate here. Civilized people in a democracy say yes, you can debate. You can state and you can have an opinion and I can have an opinion. We can all be free.

Now Bill C-250 has been written and put forward for social change so that I can no longer say my piece. I can no longer say that sex outside marriage is wrong. I have a 14-year-old son. I have a six-year-old daughter. The way I read this, I can no longer say publicly that sex outside of marriage is wrong.

I purposely do not say this is only about homosexuality. It is about sexual orientation, which goes way beyond homosexuality. Here we have a debate that is raging, and then an upper hand has come down and it is passed through the legislature with a quick hand. There were promises on the doorstep of the legislature to go make amendments to allow for religious protection in all three areas of the code. They walked in, closed the door, denounced the amendments, voted against them, and allowed only one amendment to stand.

Now we have a situation where 318 is exposed but that section is at least protected with some sense of sanity with the Attorney General having to actually lay the charge. But 319(1) is not protected at all. I ask you as the Senate to protect 319(1) at the very least and to allow the Attorney General to be that who lays the charge — not just some individual.

I was on a talk radio show with Svend Robinson. He was arguing for same-sex marriage and I was arguing against it. We live in a free country. Now he does not want me to be able to argue against it. It is going to be a crime and I am upset about it and so are thousands, if not millions, of Canadians. I personally feel that the whole bill is fundamentally flawed but at least afford the protection of the Attorney General.

I also do not believe the religious protection is only for sexual orientation. Of course, this also pertains now to ethnic origin and religion. I believe those who fought and spilled their blood to gain freedom in this country against discrimination — at the college where I preside, 80 per cent of its students are visible minorities

Les plus grands défenseurs du projet de loi disent que le Code criminel est déjà suffisamment outillé pour faire face aux crimes qui existent. Je dois donc me demander pourquoi ce nouveau pouvoir criminel est-il créé. Je sais que c'est un peu détourné, mais avez-vous des opinions quelconques sur l'utilisation du Code criminel à des fins de reconnaissance sociale ou à des fins symboliques? Je vois trop de mauvaises poursuites. Je vois trop de mauvaises choses qui surviennent quotidiennement.

**M. McVety:** Pendant des années, nous avons eu un débat dans notre société sur la question de savoir si les gens peuvent ou non dire que le sexe en dehors du mariage est mal. Nous avons eu un peu de ce débat ici. Les gens civilisés dans une démocratie disent que oui, vous pouvez en débattre. Vous pouvez affirmer et vous pouvez avoir une opinion et je peux avoir une opinion. Nous pouvons tous être libres.

Maintenant, le projet de loi C-250 a été rédigé et mis de l'avant pour un changement social de manière que je ne puisse plus dire ce que j'ai à dire. Je ne peux plus dire que le sexe en dehors du mariage est mal. J'ai un fils de 14 ans; j'ai une fille de six ans. De la façon dont j'interprète ce projet de loi, je ne peux plus dire publiquement que le sexe en dehors du mariage est mal.

C'est intentionnellement que je ne dis pas que cela concerne uniquement l'homosexualité. Le projet de loi parle d'orientation sexuelle, ce qui va bien au-delà de l'homosexualité. Nous avons ici un débat qui fait rage et alors, une main venant d'en haut tranche le débat et le projet de loi est adoptée par la législature d'une main preste. On avait promis de faire des amendements pour assurer la protection religieuse dans les trois domaines du Code. Ils se sont présentés, ont fermé la porte, ont dénoncé les amendements, voté contre ces derniers et ont fait en sorte qu'un seul amendement reste.

Nous avons maintenant une situation dans laquelle l'article 318 est exposé, mais au moins il est protégé, grâce à un certain bon sens, du fait que seul le procureur général peut porter des accusations. Le paragraphe 319(1) ne comporte aucune protection. Je vous demande, à titre de membres du Sénat, d'assurer une protection dans le cas du paragraphe 319(1), à tout le moins, et de faire en sorte que ce soit le procureur général qui porte les accusations — et non pas n'importe qui.

J'ai participé à une ligne ouverte à la radio avec Svend Robinson. Il défendait le mariage entre conjoints de même sexe alors que moi je défendais l'opinion contraire. Nous vivons dans un pays libre. Maintenant il ne veut pas que je puisse défendre l'opinion contraire. Ce sera un crime et cela me bouleverse tout comme cela bouleverse des milliers, voire des millions de Canadiens. Je pense personnellement que le projet de loi en entier est fondamentalement vicié, mais accordez au moins la protection de l'intervention du procureur général.

Je ne crois pas non plus que la protection religieuse s'applique uniquement à l'orientation sexuelle. Évidemment, cela s'applique également maintenant à l'origine ethnique et à la religion. Je pense que ceux qui ont combattu et versé leur sang pour gagner la liberté dans ce pays contre la discrimination — dans le collège où

and they fight a battle every day — hate propaganda, and hatred. I give my opinion that this religious text is not protecting people of ethnic origin.

I believe this whole thing is fundamentally flawed and I ask you as the Senate to fix it. That is why you are here.

**Senator Cools:** You have confined your remarks to situations such as sex outside of marriage. However, this situation goes far wider than that. There are many boorish and hurtful people out there and people who say cruel, insensitive things. However, it does not mean that one should go around throwing them in prison. As a matter of fact, we may find out we are throwing an awful lot of people in prison.

My concern, in addition to what you have said, is that individuals, for example, doctors who speak out about public health concerns around sexual activities, will find themselves being prosecuted. Non-religious individuals who express moral opinions about certain forms of sexual activities will find themselves prosecuted because what we are talking about is words — the use of speech.

In one of the defined cases, *Keegstra*, which was before the Supreme Court, Madam Justice McLachlin dissented in that judgment and said that hate was a subjective thing and the evaluation of hate was subjective. She went into a very enlightening set of statements on the question of hate and speech and the hesitation and reluctance we should always have when we move to criminalize speech. I put that question to Mr. Robinson, because he has cited the majority judgment. I asked him to cite the minority judgment because I thought it would balance.

**The Chairman:** Senator Cools, will you come to a question soon? You have had a fair amount of time on your first question and I am being very tolerant. Dr. McVety has been kind to come here and spend the time.

**Senator Cools:** I was wondering whether Dr. McVety has any knowledge about the number of people who are religious people or people who are concerned about the morality around sexuality who have been threatened and or have had actions taken against them via the human rights route? I speak to many people daily. I can tell you that whether it is Scott Brockie in Toronto or someone else, the heavy hand of persecuting or prosecuting disagreement is upon us.

**Dr. McVety:** I say that there is a dichotomy here. On the one hand, sections 318, 319 and 320 are to protect people of religion; on the other hand, it is used to silence people. This book — almost on every page — speaks against some type of sexual practice. All of the sudden, the same Criminal Code that has been fought for, for years, to protect people who want to preach and teach religious values is now being used to muzzle and threaten, with even incarceration. This is very serious, very troublesome, and people are afraid of this right across the country.

je suis, 80 p. 100 des étudiants appartiennent à des minorités visibles et tous les jours, ils doivent livrer une bataille —, la propagande haineuse et la haine. Je suis d'avis que ce texte religieux ne protège pas les gens d'origine ethnique.

Je pense que toute cette affaire est fondamentalement viciée et je vous demande à vous, membres du Sénat, de corriger les choses. C'est la raison pour laquelle vous êtes ici.

**Le sénateur Cools:** Vous avez confiné vos observations à des situations comme le sexe en dehors du mariage. Cependant, cette situation va beaucoup plus loin que cela. Il y a beaucoup de personnes grossières et blessantes et des gens qui disent des choses cruelles et qui manquent de sensibilité. Cependant, cela ne veut pas dire que nous devons les jeter en prison. De fait, nous pourrions constater que nous jetons beaucoup de gens en prison.

Ma préoccupation, en plus de ce que vous avez dit, c'est que d'autres personnes, par exemple, des médecins qui parlent des préoccupations de santé publique liées aux activités sexuelles pourraient faire l'objet de poursuites. Des personnes non religieuses qui expriment des opinions morales au sujet de certaines formes d'activités sexuelles pourraient être poursuivies parce que ce dont nous parlons, c'est des mots — de l'usage de la parole.

Dans une cause définie, *Keegstra*, qui a été entendue par la Cour suprême, la juge McLachlin a donné un jugement dissident et a dit que la haine était un élément subjectif et que l'évaluation de la haine était subjective. Elle a poursuivi avec une série d'énoncés très instructifs sur la question de la haine et du droit de parole et des hésitations et des réserves que nous devrions toujours avoir lorsque nous voulons criminaliser la parole. Je dis cela à l'intention de M. Robinson, parce qu'il a cité le jugement majoritaire. Je lui ai demandé de citer le jugement minoritaire, parce que je pensais que cela établirait un équilibre.

**Le président:** Sénateur Cools, allez-vous poser votre question rapidement? Vous avez eu un temps considérable pour votre première question et j'ai été très tolérant. M. McVety a eu la bonté de se présenter ici et de nous accorder du temps.

**Le sénateur Cools:** Je me demandais si M. McVety avait connaissance du nombre de personnes religieuses, ou de personnes qui sont préoccupées par la moralité entourant la sexualité, qui ont été menacées ou qui ont fait l'objet de poursuites par le biais des droits de la personne? Je parle à beaucoup de gens tous les jours. Je peux vous dire qu'il s'agisse de Scott Brockie à Toronto ou de quel qu'un d'autre, l'heure de la persécution et des poursuites n'est pas loin.

**M. McVety:** Je dis qu'il y a ici une dichotomie. D'un côté, les articles 318, 319 et 320 visent à protéger les gens de religion; d'un autre côté, on s'en sert pour réduire les gens au silence. Cet ouvrage — presque à chaque page — parle contre un type quelconque de pratique sexuelle. Tout à coup, même le Code criminel pour lequel on a combattu pendant des années pour protéger les gens qui veulent prêcher et enseigner les valeurs religieuses est maintenant utilisé pour bâillonner, menacer et même emprisonner. C'est une question très sérieuse et très inquiétante et les gens ont peur de ce droit partout au pays.



I am not sure I fully understand the question, have I come across any statistical data —

**Senator Cools:** I met with a group not too long ago and they were able to cite instances of individuals in their group who are teachers or nurses — who are in different occupations — and they are feeling a distinct chill on expressing professional opinions on homosexual practice.

**Dr. McVety:** I dealt with one of our graduates yesterday who is a teacher in the public school system and was handed a document two weeks ago stating categorically that 10 per cent of her classroom is homosexual on average, which is a very debatable point. She had to teach so that those students would be comfortable in homosexuality in her class. This is against her religious teaching. It is against what she understands for humanity. To have sex for any occasion — adultery, or multiple sex or whatever — is harmful, and now she has been given a document stating that she must teach it, and this is pressing down on Canadians.

It is not a matter of freedom. If Svend Robinson wants to teach that homosexuality is fine, let him do it. I am not asking for a Criminal Code against that. However, he is asking for a Criminal Code so I can no longer teach that sex outside of marriage is wrong and so that a teacher or a scout leader or a girls' club leader can no longer teach it. That is why this thing is so fundamentally flawed.

**Senator Cools:** Chairman, a lot of our dialogue and debate here has not included or comprehended the amount of so-called sex education that is going on throughout school systems. I think these decisions have to be made in the context of social realities today.

I would like to say, in respect of another file that I worked on, I see the criminal prosecutorial system misused daily. I have seen civil and criminal judicial proceedings misused frequently, so I do not have the innocence of naïveté in prosecutorial systems. There was a time when I used to think there is justice and everything will be fine and good, and the system is intact and every lawyer is an honest lawyer and every judge is a competent judge and so on.

**The Chairman:** Senator Cools, I am going to interrupt you. Dr. McVety is here to share his views and opinions. If you want to share your views with him, perhaps you could do so after the meeting. If you have a question for him, please put it to him so we can get on with the meeting. Do you have a question?

**Senator Cools:** I did not think I was impeding the meeting.

**Senator Bryden:** We have been at this for over two and a half hours. A number of us had other appointments at 7:00 p.m. and we have to get there, and it is now almost 6:45 p.m.

**The Chairman:** Senator Cools, do you have a question?

Je ne suis pas sûr d'avoir parfaitement compris la question; est-ce que j'ai vu des données statistiques...

**Le sénateur Cools:** J'ai rencontré un groupe il n'y a pas si longtemps et ces gens ont été en mesure de citer des cas de personnes dans leur groupe qui étaient des enseignants ou des infirmières — qui ont des occupations différentes — et ces gens ressentent nettement un frisson à l'idée d'exprimer leur opinion.

**M. McVety:** J'ai eu affaire hier à une de nos diplômées qui enseigne dans le réseau d'écoles publiques et on lui a transmis un document il y a deux semaines affirmant catégoriquement qu'en moyenne, 10 p. 100 de sa classe est homosexuelle, ce qui est un point très discutable. Elle devait donner son enseignement de telle manière que ces élèves se sentent à l'aise dans leur homosexualité en classe. Cela va à l'encontre de son enseignement religieux. Cela va à l'encontre de ce qu'elle envisage pour l'humanité. Avoir du sexe pour n'importe quelle occasion — l'adultère, des partenaires multiples ou quoi que ce soit d'autre — est nuisible, et maintenant, on lui a remis un document affirmant qu'elle doit enseigner cela, et cela pèse sur les Canadiens.

Ce n'est pas une question de liberté. Si Svend Robinson veut enseigner que l'homosexualité est une bonne chose, qu'il le fasse. Je ne demande pas qu'on rédige un article dans le Code criminel pour empêcher cela. Cependant, il demande un article dans le Code criminel pour que je ne puisse plus enseigner que le sexe en dehors du mariage est mal et pour qu'un enseignant, un chef scout ou un leader d'un club de jeunes filles ne puisse plus enseigner cela. C'est pourquoi ce projet de loi est fondamentalement vicié.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, la soi-disant éducation sexuelle que l'on donne partout dans les systèmes scolaires a été largement absente du dialogue et du débat que nous avons ici. Je pense que ces décisions doivent être prises dans le contexte des réalités sociales d'aujourd'hui.

J'aimerais dire, en ce qui concerne un autre dossier sur lequel j'ai travaillé, que chaque jour je vois une mauvaise utilisation du système judiciaire criminel. J'ai vu les processus judiciaires, au civil comme au criminel, être mal utilisés fréquemment, alors j'ai perdu cette innocence. Il y a eu un temps où je pensais qu'il y avait une justice et que tout irait bien, que le système est intègre et que tout avocat est un avocat honnête et que tout juge est un juge compétent, et cetera.

**Le président:** Sénateur Cools, je vais vous interrompre. M. McVety est ici pour partager ses vues et ses opinions. Si vous voulez partager vos points de vue avec lui, peut-être pourriez-vous le faire après la réunion. Si vous avez une question à lui poser, veuillez le faire pour que l'on puisse continuer notre réunion. Avez-vous une question?

**Le sénateur Cools:** Je ne pensais pas que je faisais obstacle à la réunion.

**Le sénateur Bryden:** Cela fait plus de deux heures et demie que nous discutons de cela. Un certain nombre d'entre nous avons d'autres rendez-vous à 19 heures et nous devons nous y rendre, et il est maintenant presque 18 h 45.

**Le président:** Sénateur Cools, avez-vous une question?

**Senator Cools:** I did not realize we had a time limit on this meeting. Perhaps, chairman, at the beginning of the meeting we could try to determine, so we could all know, what the time limit is because there are times —

**The Chairman:** My point is not that we have a time limit. My point is that it is one thing if you want to share your views with the witness. However, this is not the forum for that. The witness has given generously of his time to be here and he has engaged in rigorous debate with a number of senators. With respect to expressing your views, we can do that at another time.

**Senator Cools:** I think, chairman, you will discover that the witness is comfortable with my line of questioning, and that I was expressing no hostility to his opinion. I think the witness is quite comfortable with me.

In any event, if members wish to wind down the meeting, I will not complain.

**The Chairman:** Thank you, Dr. McVety, for taking time to be here.

**Dr. McVety:** I thank you for allowing me to be here. We put this into your able hands and we trust that you will do what is good for this country. I love this country and I know you will do what is right.

**The Chairman:** Senator Cools, you had a point of order.

**Senator Cools:** I thought we were going to deal with the point of order of Senator Tkachuk. I have a couple of points that I would like to raise as a point of order.

This point of order arises out of the fact that a couple of days ago I was viewing the broadcast of Mr. Robinson's testimony before us on March 10, 2004. In that testimony, I put a question to him as follows. I shall quote the statement that I made in part:

I understand the concerns, but the other parts of the code speak about colour, ethnicity, race and so on. Sexual orientation, as far as I know, is not an immutable characteristic. Honourable senators, my skin is black; that is immutable.

I go on to say that no evidence has been put before us about the immutability of sexual orientation.

In his response to me, Mr. Robinson says the following:

First, you suggested that your race is an "immutable characteristic," — I believe those were your words — that sexual orientation is not necessarily an immutable characteristic and that you could have had in your life a relationship with a woman as well as a man, for example — in your words, that it is fluid.

**Le sénateur Cools:** Je n'avais pas réalisé qu'il y avait une limite de temps à cette réunion. Peut-être, monsieur le président, qu'au début de la réunion nous pourrions essayer de déterminer, pour que tous le sachent, quelle est la limite de temps, parce qu'il y a des fois...

**Le président:** Le point que je veux faire valoir, ce n'est pas que nous ayons une limite de temps, mais que si vous voulez partager vos points de vue avec le témoin, ce n'est pas ici la tribune pour le faire. Le témoin a donné de son temps généreusement pour être ici et il a participé à un débat rigoureux avec un certain nombre de sénateurs. Pour ce qui est de l'expression de vos vues, nous pouvons faire cela à un autre moment.

**Le sénateur Cools:** Je pense, monsieur le président, que vous avez constaté que le témoin est très à l'aise avec les questions que je veux poser, et que je n'exprimais aucune hostilité à l'égard de son opinion. Je pense que le témoin est assez à l'aise avec moi.

Mais de toute façon, si les membres du comité désirent mettre fin à la réunion, je ne m'en plaindrai pas.

**Le président:** Merci, monsieur McVety, pour avoir pris le temps de venir ici.

**M. McVety:** Je vous remercie de m'avoir permis d'être ici. Nous remettons cette question entre vos mains compétentes et nous avons confiance que vous ferez ce qui est bon pour ce pays. J'aime ce pays et je sais que vous ferez ce qui est bien.

**Le président:** Sénateur Cools, vous aviez un rappel au Règlement.

**Le sénateur Cools:** Je croyais que nous allions parler du rappel au Règlement du sénateur Tkachuk. J'ai quelques points que j'aimerais soulever à titre de rappel au Règlement.

Ce rappel au Règlement provient du fait qu'il y a quelques jours, j'ai regardé la diffusion du témoignage que M. Robinson a donné devant nous le 10 mars 2004. Dans ce témoignage, je lui pose la question suivante. Je vais citer en partie la déclaration que j'ai faite:

Je comprends vos inquiétudes, mais l'autre partie du Code traite de la couleur de la peau, de l'origine ethnique, de la race, et cetera. L'orientation sexuelle, d'après ce que j'en sais, n'est pas une caractéristique immuable. Honorables sénateurs, j'ai la peau noire, c'est immuable.

Je poursuis en disant qu'il n'existe aucune preuve qui montre que l'orientation sexuelle est une caractéristique immuable.

Dans sa réponse, M. Robinson dit, et je cite:

D'abord, vous avez dit que votre race était une «caractéristique immuable? — je pense que ce sont vos mots — et que l'orientation sexuelle n'était pas nécessairement une caractéristique immuable, puisque vous pouvez avoir, dans votre vie, des relations avec une femme aussi bien qu'avec un homme, par exemple. Selon vous, c'est fluide.



At the time, I responded, “Not me, but some could.” However, that did not show up on the record in the broadcast, which brought me back to examine the record very carefully.

I just wanted to say that I found those remarks inappropriate and distasteful. I just wanted to raise that as a point of order. I do not know what I said that Mr. Robinson could possibly be repeating, that he could say that.

**The Chairman:** In order for it to be a point of order, it has to be a breach of a rule.

**Senator Cools:** There are breaches of the rule that states there should be no personal insulting statements. It is a very common, known rule, and an apology would be easy, it would be nice. My understanding is that in our exchanges with each other, there should be no sharp, personal or taxing statements; and this, to my mind, is a little bit — maybe you did not hear carefully.

I will read it again. He said:

... you suggested ... I believe those were your words — that sexual orientation is not necessarily an immutable characteristic and that you could have had in your life a relationship with a woman as well as a man, for example — in your words, that it is fluid.

I said nothing of the kind. I find this extremely distasteful and unnecessary.

I think it is out of order and improper. I would never make a statement like that. I can raise it again if you want, if time is of the essence?

**The Chairman:** If you wish, Senator Cools, I will review the record. If you want me to take it up with Mr. Robinson, and if it is appropriate, I will bring it back to the committee and be directed by the committee whether or not we should ask for an apology from Mr. Robinson. Would that be okay with the committee?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Cools:** I never said anything like that, and I have a few problems with that. If I said anything like that to Mr. Robinson, I have no doubt he would be up in arms.

I have another one. There was an ad in the newspapers a few days ago, sponsored by REAL Women, and it was in the *National Post* on March 17, 2004. It was an ad against Bill C-250. I received a phone call from Janice Tibbetts, a journalist with the *Ottawa Citizen*, on Friday, March 19 to the effect that Svend Robinson told her that I had paid for this ad, and was that true? I was shocked and surprised. I told her, “Of course not. I had not paid for any such ad.” I wanted to raise that.

**The Chairman:** Is that a committee matter?

**Senator Joyal:** It is outside the committee.

À ce moment-là, j’ai répondu: «Pas moi, mais certains le peuvent». Cependant, cette réponse n’a pas figuré dans le document diffusé, ce qui m’a amenée à examiner le compte rendu très attentivement.

Je voulais juste dire que je trouve ces remarques inappropriées et déplaisantes. Je voulais simplement soulever cette question comme rappel au Règlement. Je ne sais pas ce que j’ai dit que M. Robinson aurait pu répéter, pour qu’il puisse dire cela.

**Le président:** Pour que cela puisse constituer un rappel au Règlement, il faut qu’il y ait un manquement au Règlement.

**Le sénateur Cools:** Il y a des manquements au règlement selon lequel il ne doit pas y avoir de déclarations personnelles insultantes. C’est une règle très courante et bien connue et des excuses seraient faciles, et ce serait bien. Que je sache, dans les échanges qu’il y a entre nous, il ne doit pas y avoir de propos vifs, offensants ou accusateurs; et cela, à mon avis, fait un petit peu — peut-être n’avez-vous pas bien entendu.

Je vais lire encore une fois. Il a dit:

[...] vous avez dit [...] je pense que ce sont vos mots — et que l’orientation sexuelle n’était pas nécessairement une caractéristique immuable, puisque vous pouvez avoir, dans votre vie, des relations avec une femme aussi bien qu’avec un homme, par exemple. Selon vous, c’est fluide.

Je n’ai jamais rien dit de tel. Je trouve que c’est extrêmement déplaisant et inutile.

Je pense que ces propos sont déplacés et inappropriés. Je ne ferais jamais une déclaration comme celle-là. Je peux soulever cette question une autre fois si vous le voulez, si le temps est important.

**Le président:** Si vous le désirez, sénateur Cools, je vais examiner le compte rendu. Si vous voulez que j’en parle à M. Robinson, et si c’est approprié, je vais faire rapport au comité et ce dernier m’indiquera si on doit, oui ou non, exiger des excuses de M. Robinson. Est-ce que le comité est d’accord?

**Des voix:** D’accord.

**Le sénateur Cools:** Je n’ai jamais rien dit de tel et j’ai du mal à accepter cela. Si j’avais dit quoi que ce soit qui ressemble à cela à M. Robinson, il n’y a aucun doute dans mon esprit qu’il serait monté aux barricades.

Et j’ai une autre histoire. Une annonce a été publiée dans les journaux il y a quelques jours, parrainée par le mouvement REAL Women, et la publicité a paru dans le *National Post* du 17 mars 2004. C’était une publicité contre le projet de loi C-250. J’ai reçu le vendredi 19 mars un appel téléphonique d’une journaliste du *Ottawa Citizen*, Janice Tibbetts, disant que Svend Robinson lui avait dit que c’est moi qui avais payé cette publicité et elle me demandait de confirmer. J’ai été choquée et surprise. Je lui ai dit: «Évidemment non. Je n’ai jamais payé une telle publicité». Je voulais soulever cette question.

**Le président:** Est-ce une question qui intéresse le comité?

**Le sénateur Joyal:** Cela ne regarde pas le comité.

**Senator Cools:** This is Bill C-250.

**Senator Joyal:** I have no problems to make sure that the transcript of what happened in a committee be corrected and reflect clearly the words that Senator Cools said to us, in all her honour as a senator, so that it indicates the fact that she did not say it. It happens during committee proceedings.

However, what can happen between a senator and a third party outside a committee sitting, to me, is not within the walls of this committee.

**Senator Cools:** This is not so. It is within. It is not a question of privilege. It is about a matter that we are currently studying. It is very much within the purview of the committee.

I have a third one which definitely concerns the committee.

**The Chairman:** Let us deal with the second one. I am of the opinion that the fact that the bill number was mentioned has nothing to do with your second point with committee proceedings or hearings.

**Senator Cools:** The ad was about the Senate committee and urged people to come before the Senate.

**The Chairman:** The issue that you raised is something that was said with regard to whether or not you paid for it.

**Senator Cools:** I was asked to verify because Mr. Robinson supposedly told the journalist that this was so.

The third point is I have a statement from a Web site page of March 16, 2004. It is called *The Dominion Daily Weblog*, and the headline is: "Senate filibuster threatening hate crime legislation?" It is from Svend Robinson. I quote the third paragraph that says:

The bill that includes "sexual orientation" in the hate propaganda sections of the Criminal Code, is at risk of being lost because of a filibuster by unelected Senators, led by Liberal Anne Cools."

Honourable senator, this committee is not filibustering this bill at all. There is no filibuster going on in this committee. I can assure you that I am not leading any filibuster on this particular committee.

It goes on to say how it is being blocked in the Senate and on. I wanted to say that and to put it on the record. You can rule as you wish. That is okay with me. I do not think there is filibustering going on and I am not leading any filibuster on this particular committee.

**Le sénateur Cools:** Il s'agit du projet de loi C-250.

**Le sénateur Joyal:** Je n'ai pas d'objection pour ce qui est de s'assurer que la transcription des délibérations du comité soit corrigée pour refléter clairement les paroles que le sénateur Cools a prononcées, dans toute sa dignité de sénateur, de manière que le compte rendu indique le fait qu'elle n'a pas dit cela. Cela survient durant les délibérations des comités.

Cependant, à mon avis, ce qui survient entre un sénateur et une tierce partie à l'extérieur d'une réunion du comité ne regarde pas ce dernier.

**Le sénateur Cools:** Cela regarde le comité. Ce n'est pas une question de privilège. Cela porte sur une question que nous étudions en ce moment. Cela relève parfaitement bien de la compétence du comité.

Et j'en ai une troisième chose qui concerne définitivement le comité.

**Le président:** Traitons d'abord de la deuxième. Je suis d'avis que le fait que le numéro du projet de loi ait été mentionné n'a rien à voir avec votre second point concernant les délibérations ou les audiences du comité.

**Le sénateur Cools:** La publicité concernait le comité du Sénat et invitait les gens à se présenter devant le Sénat.

**Le président:** La question que vous soulevez est quelque chose qui a été dit en ce qui concerne le fait que vous ayez payé ou non la publicité.

**Le sénateur Cools:** On m'a posé la question pour vérifier, parce que M. Robinson aurait apparemment dit à la journaliste que c'était le cas.

Le troisième point que je veux soulever est une déclaration tirée d'un site Web, le 16 mars 2004. La page s'appelle *The Dominion Daily Weblog*, et on y titrait: «L'obstruction pratiquée par le Sénat menace la législation concernant les crimes motivés par la haine?» et cela vient de Svend Robinson. Je cite le troisième paragraphe:

Le projet de loi qui inclut «l'orientation sexuelle» dans les articles sur la propagande haineuse du Code criminel est en danger de disparaître à cause d'une obstruction pratiquée par des sénateurs non élus dirigés par la libérale Anne Cools.

Honorables sénateurs, le présent comité ne fait pas du tout d'obstruction dans le cas de ce projet de loi. Il n'y pas d'obstruction au sein de ce comité. Je peux vous assurer que je ne suis pas à la tête d'un mouvement visant à faire de l'obstruction dans le présent comité.

L'article indique que le projet de loi est bloqué au Sénat, et cetera. Je voulais dire cela et le rendre public. Vous pouvez décider comme vous le voulez. Cela n'a pas d'importance pour moi. Je ne pense pas qu'il y ait d'obstruction qui se déroule en ce moment et je ne dirige pas un mouvement d'obstruction dans le présent comité.



**The Chairman:** Again, Senator Cools, that is not a matter with respect to proceedings or anything that occurred here at the committee hearings. It is a matter that you can take up in the chamber if you wish or a matter you can take up with the media.

**Senator Cools:** This is a letter from Svend Robinson.

**The Chairman:** It is not being presented to the committee or read into the record.

**Senator Cools:** It does not matter. It is about Bill C-250, which is before this committee right now. You say to raise it in the chamber. There is no way to raise it in the chamber as a point of order because the bill is here. A characteristic of the proceedings on bills is that the bill moves along like a physical thing. The bill is here right now so there is no way that it can be raised in the chamber.

**The Chairman:** Can I get help from colleagues on this? Does anyone feel it is a point of order? Am I the only one who feels it is not?

**Senator Andreychuk:** It is a court action if anyone is defamed. I certainly hope Mr. Robinson will at some point respond, if he has said that we are filibustering here. The only thing I am having trouble with is handling all the bills come through here and other committees. There are not enough opposition members. I have not followed this bill as closely as some others because I am the critic on other bills. If he made these statements, they are inappropriate. However, if he made them particularly against the senators, then there these are defamation cases.

**Senator Joyal:** At this point the alleged statement that Mr. Robinson published was not something that was said on the work of this committee per se during his testimony. It is something he printed outside. Well, any third party can print outside something about what we do, or what we think individually.

However, as such, if we feel that our rights as senators are infringed upon, we have other recourses besides the one that this committee can afford as we are doing now. That is my humble opinion.

I have seen instances in the past where witnesses who came to testify and had the conviction that once the bill was adopted that their view was not taken into account raised problems with the way that they were treated and so forth. It happens all the time; it is public debate. If the reputation of somebody is directly attacked and if a senator is prevented from doing his or her work because of that, well then of course there is a direct link to the status of the institution. As a matter of different opinion on the work of the Senate, we hear and read it in the paper daily.

**Le président:** Encore une fois, sénateur Cools, ce n'est pas une question qui concerne les délibérations ou quoi que ce soit qui est survenu ici au cours des audiences du comité. C'est une question que vous pouvez soulever en Chambre si vous désirez ou une question que vous pouvez soulever devant les médias.

**Le sénateur Cools:** C'est une lettre de Svend Robinson.

**Le président:** Elle n'est pas adressée au comité ou elle n'est pas lue pour les fins du compte rendu.

**Le sénateur Cools:** Cela n'a pas d'importance. Il s'agit du projet de loi C-250 que le comité étudie à l'heure actuelle. Vous dites de soulever la question devant la Chambre. Il n'est pas possible de le faire à titre de rappel au Règlement devant la Chambre parce que le projet de loi est ici. Une caractéristique du cheminement des projets de loi, c'est que le projet de loi chemine comme une entité physique. Le projet de loi est ici maintenant de sorte qu'il n'y a aucune possibilité de soulever la question devant la Chambre.

**Le président:** Puis-je avoir l'aide de mes collègues ici? Est-ce que quelqu'un estime qu'il s'agit d'un rappel au Règlement? Suis-je le seul à penser que ce n'est pas le cas?

**Le sénateur Andreychuk:** Il s'agit d'une poursuite judiciaire si quelqu'un a fait l'objet d'une diffamation. J'espère certainement que M. Robinson réagira à un moment donné, s'il a dit que nous faisons de l'obstruction ici. La seule chose qui me pose des difficultés, c'est de m'occuper de tous les projets de loi qui viennent ici et dans d'autres comités. Il n'y a pas suffisamment de sénateurs de l'opposition. Je n'ai pas suivi ce projet de loi d'aussi près que certains autres, parce que je suis le porte-parole officiel de l'opposition dans le cas d'autres projets de loi. S'il a fait ces déclarations, elles sont inappropriées. Toutefois, s'il les a portées de manière particulière contre les sénateurs, alors, il est question de diffamation.

**Le sénateur Joyal:** À l'heure actuelle, la déclaration alléguée que M. Robinson a publiée n'est pas quelque chose qui a été dit dans le cadre des travaux de ce comité, durant le témoignage de M. Robinson. C'est quelque chose qu'il a publié à l'extérieur. Eh bien, n'importe quelle tierce partie peut publier quelque chose au sujet de ce que nous faisons, ou de ce que nous pensons individuellement.

Cependant, si nous estimons que nos droits à titre de sénateurs sont violés, il y a d'autres recours, outre celui que le comité peut s'offrir, comme nous le faisons en ce moment. C'est mon humble avis.

J'ai vu dans le passé des cas où des témoins ont eu la conviction, une fois que le projet de loi a été adopté, que leur point de vue n'avait pas été pris en compte; ces personnes ont dit des choses sur la façon dont elles avaient été traitées, et cetera. Cela arrive tout le temps; il s'agit d'un débat public. Si la réputation de quelqu'un est attaquée directement et si on empêche un sénateur de faire son travail à cause de cela, alors évidemment, il y a un lien direct avec le statut de l'institution. Pour ce qui est des divergences d'opinion concernant le travail du Sénat, nous en entendons parler et nous en lisons tous les jours dans les journaux.

**Senator Beaudoin:** It is not a point of order in my opinion. I am generally agreeing with the fact that there may be something of defamation and things of that sort. However, it is not directly related to being a point of order. For the reasons expressed by Senator Joyal and Senator Andreychuk, I agree it is not.

**The Chairman:** Colleagues can we go in camera for a few minutes please?

The committee continued in camera.

OTTAWA, Thursday, March 25, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-16, respecting the registration of information relating to sex offenders, to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other Acts; Bill C-250, to amend the Criminal Code (hate propaganda); and Bill C-14, to amend the Criminal Code and other Acts, met this day at 10:55 a.m. to give consideration to the bills.

**Senator George J. Furey (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, as decided yesterday, we will proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-16, dealing with the sex offender registry, followed by clause-by-clause consideration on Bill C-250.

We will then commence our study of Bill C-14, to amend the Criminal Code and other acts. Our witnesses for that bill will be the Minister of Justice and officials from the Department of Justice.

However, colleagues, prior to beginning our clause-by-clause consideration, I would like to respond briefly to Senator Cools' point that Mr. Robinson had misquoted her in his testimony. This is a point that Senator Cools raised last evening.

Senator Cools appears to object to a phrase in the transcript of Mr. Robinson's speech, which reads as follows:

First, you suggested that your race is an "immutable characteristic" — I believe those were your words — that sexual orientation is not necessarily an immutable characteristic and that you could have had in your life a relationship with a woman as well as a man, for example — in your words, that it is fluid.

A review of the transcript, colleagues, appears to show that, in fact, the word "fluid" to describe sexual orientation was attributed by Mr. Robinson to Senator Cools, when in fact she did not appear to use that word. I believe, Senator Cools, that was your point.

**Le sénateur Beaudoin:** À mon avis, il ne s'agit pas d'un rappel au Règlement. Je suis généralement d'accord avec le fait qu'il pourrait y avoir quelque chose de diffamatoire ou quelque chose du genre. Cependant, ce n'est pas lié directement à un rappel au Règlement. Pour les raisons exprimées par le sénateur Joyal et le sénateur Andreychuk, je suis d'accord pour dire qu'il ne s'agit pas d'un rappel au Règlement.

**Le président:** Chers collègues, pouvons-nous, s'il vous plaît, continuer à huis clos pendant quelques minutes?

La séance se poursuit à huis clos.

OTTAWA, le jeudi 25 mars 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel ont été renvoyés le projet de loi C-16 concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence, le projet de loi C-250 modifiant le Code criminel (propagande haineuse) et le projet de loi C-14 modifiant le Code criminel et d'autres lois, se réunit aujourd'hui, à 10 h 55, pour en faire l'examen.

**Le sénateur George J. Furey (président)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Chers collègues, comme nous en avons décidé hier, nous allons passer à l'étude article par article du projet de loi C-16 concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels, après quoi nous ferons celle du projet de loi C-250.

Nous entamerons ensuite notre étude du projet de loi C-14 modifiant le Code criminel et d'autres lois. Nos témoins dans le cadre de cette étude seront le ministre de la Justice et de hauts fonctionnaires du ministère.

Toutefois, chers collègues, avant d'entamer notre étude article par article, j'aimerais répondre brièvement au point soulevé par le sénateur Cools, qui soutient que M. Robinson l'a mal citée dans son témoignage. Vous vous rappellerez que le sénateur Cools en a parlé hier soir.

Le sénateur semble opposée à l'emploi d'une expression dans la transcription de la déclaration de M. Robinson, et je cite:

D'abord, vous avez dit que votre race était une «caractéristique immuable» — je pense que ce sont vos mots — et que l'orientation sexuelle n'était pas nécessairement une caractéristique immuable, puisque vous pouvez avoir, dans votre vie, des relations avec une femme aussi bien qu'avec un homme, par exemple. Selon vous, c'est fluide.

Après avoir examiné la transcription, chers collègues, il semble qu'en fait, le mot «fluide» qualifiant l'orientation sexuelle a été attribué par M. Robinson au sénateur Cools, quand en fait elle ne semble pas avoir employé le mot. Je crois bien, sénateur Cools, que c'était là le point que vous souhaitiez souligner.



**Senator Cools:** It was a little more than that.

**The Chairman:** Also, there is no record of Senator Cools having referred to having a relationship with a man and/or a woman. Whether this is an error in the transcript or an error by Mr. Robinson could easily be addressed by a review of the videotape, which I would be happy to undertake, should Senator Cools so desire.

However, Mr. Robinson is here. I would suggest that the more expeditious way to deal with the matter is to call him as a witness to explain the problem that was raised last evening by Senator Cools with respect to the transcript.

Colleagues, would it be your wish to call Mr. Robinson back?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Agreed.

**Senator Cools:** Let the record show that I expressed no opinion.

**The Honourable Svend Robinson, M.P.:** Honourable senators, I will be brief. I appreciate the opportunity to clarify the comments that I made when I appeared as a witness on Bill C-250.

Let me say that Senator Cools is correct. Indeed, my comments could be construed as suggesting that she had stated that it was possible that, in the past, she could have had a relationship with a woman as well as a man. She is absolutely right. She did not state that.

She did not state that sexual orientation was “fluid.” That was my extrapolation from her words when she said, and I quote:

Sexual orientation, as far as I know, is not an immutable characteristic.

To be very clear, it is accurate to say that she did not say anything about fluidity. She made no reference whatsoever to her personal relationships. I very much regret that my words may have been construed to suggest that she did. I am pleased to be able to set the record straight on that.

Senator Cools is also absolutely correct in pointing out that, in her response to that statement, she said, and I quote: “Not me, but some could.” I was as surprised as Senator Cools when I reviewed the transcript and found that those words were not there.

I am not sure what the mechanism is in the Senate for correcting a transcript, but I want to say that Senator Cools is absolutely right that the transcript does not accurately reflect her full comments. It is obviously beyond my power to change that. I would certainly agree completely that the transcript should accurately reflect the comments that she made.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Robinson. Senator Cools, we will have the clerk review the transcript.

**Le sénateur Cools:** Entre autres choses.

**Le président:** De plus, d’après la transcription, le sénateur Cools n’a jamais parlé de relations avec un homme, une femme ou encore avec les deux. Il serait facile de déterminer s’il s’agit d’une erreur de transcription ou d’une erreur commise par M. Robinson en visionnant la cassette vidéo, ce que je ferai avec plaisir, si le sénateur Cools insiste.

Toutefois, M. Robinson est présent. À mon avis, il serait plus rapide de l’appeler comme témoin pour nous expliquer le problème décrit hier soir par le sénateur Cools en rapport avec la transcription.

Chers collègues, vous plaît-il de rappeler M. Robinson à la barre?

**Des voix:** D’accord.

**Le président:** D’accord.

**Le sénateur Cools:** Je tiens à ce que le compte rendu précise que je n’ai pas exprimé d’opinion.

**L’honorable Svend Robinson, député:** Honorables sénateurs, je serai bref. Je suis heureux d’avoir l’occasion ici de préciser les observations que j’ai faites quand j’ai comparu comme témoin au sujet du projet de loi C-250.

J’aimerais au départ dire que le sénateur Cools a raison. Mes propos pourraient effectivement laisser croire qu’elle a affirmé avoir pu avoir, dans le passé, des relations avec une femme aussi bien qu’avec un homme. Elle a parfaitement raison. Elle n’a jamais fait de pareille déclaration.

Elle n’a pas dit que l’orientation sexuelle était «fluide». C’est ainsi que j’ai interprété ses propos lorsqu’elle a dit, et je cite:

L’orientation sexuelle, d’après ce que j’en sais, n’est pas une caractéristique immuable.

Soyons très clairs. Il est juste qu’elle n’a pas parlé de fluidité. Elle n’a jamais fait allusion à ses relations personnelles. Je regrette vivement que mes paroles aient pu laisser croire que c’était le cas et je suis heureux de pouvoir redresser les faits à ce sujet.

Le sénateur Cools a absolument raison de souligner que, dans sa réponse à cette déclaration, elle a dit, et je cite encore: «Pas moi, mais certains le peuvent». J’ai été aussi étonné que le sénateur Cools, à la lecture de la transcription, de constater que ces mots n’y figurent pas.

Je ne suis pas sûr du mécanisme prévu au Sénat pour faire corriger une transcription, mais je tiens à dire que le sénateur Cools a parfaitement raison de dire que la transcription ne reflète pas fidèlement ses propos. Manifestement, je n’ai pas le pouvoir de changer la situation, mais je serais certes d’accord pour dire que la transcription devrait refléter fidèlement les propos du sénateur.

**Le président:** Monsieur Robinson, je vous remercie. Sénateur Cools, nous allons demander à la greffière de vérifier la transcription.

**Senator Cools:** I want to thank Svend Robinson myself. Thank you very much.

**The Chairman:** We will have the clerk review the transcript, Senator Cools, and make the necessary corrections. Thank you, Mr. Robinson.

**The Chairman:** Is it agreed that we move to clause-by-clause consideration of Bill C-16, to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other acts?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall the short title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall clauses 2 to 25 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Just a moment colleagues, I have a printing error here that I have to correct before we go any further.

Again, for clarity, shall clauses 2 to 25 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall the short title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Is it agreed, honourable senators, that this bill be adopted without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators, that I report this bill at the next sitting of the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, our next order of business is clause-by-clause consideration of Bill C-250.

Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-250, to amend the Criminal Code (hate propaganda)?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** No.

**Sénateur Cools:** Je tiens moi-même à remercier Svend Robinson. Je vous suis très reconnaissante d'avoir rétabli les faits.

**Le président:** Nous allons demander à la greffière de vérifier la transcription, sénateur Cools, et d'y apporter les corrections qui s'imposent. Monsieur Robinson, merci.

**Le président:** Plaît-il aux honorables sénateurs de passer à l'étude article par article du projet de loi C-16 modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Plaît-il aux honorables sénateurs de reporter l'étude du titre?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Motion adoptée.

L'étude du titre abrégé est-elle reportée?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Motion adoptée.

Les articles 2 à 25 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adoptés.

Un instant, chers collègues. Je constate ici une erreur d'impression qu'il va falloir corriger avant de continuer.

À nouveau, par souci de clarté, les articles 2 à 25 sont-ils adoptés?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Adoptés.

Le titre abrégé est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Le titre est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter le projet de loi à l'étude sans proposition d'amendement?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Plaît-il aux honorables sénateurs que je fasse rapport du projet de loi à l'étude à la prochaine séance du Sénat?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Chers collègues, le point suivant à l'ordre du jour est l'étude article par article du projet de loi C-250.

Plaît-il aux honorables sénateurs que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-250 modifiant le Code criminel (propagande haineuse)?

**Des voix:** D'accord.

**Des voix:** Non.



**The Chairman:** We should go to a vote, colleagues.

**Senator Cools:** Perhaps we should debate the question?

**The Chairman:** First, let us make sure that Senator St. Germain is a member of the committee. Have you been —

**Senator St. Germain:** I was supposed to have been.

**The Chairman:** I will check with the clerk. Do we have any record of Senator St. Germain?

**Ms. Marcy Zlotnick, Clerk of the Committee:** I do not have it here.

**The Chairman:** I would not stop you from speaking, Senator St. Germain, but for the purposes of voting, I want to know if you are a substitute member of the committee.

**Ms. Zlotnick:** No.

**The Chairman:** We have no record of that, but obviously, Senator St. Germain, we would offer you the courtesy of making any comment you wish.

**Senator St. Germain:** Thank you, Mr. Chairman. I had requested an inquiry by the library in respect of the interpretation and actual definition of “sexual orientation” and I had not received that.

I recognize, to be fair, that I am not a full-time member of this committee. I have to sit on two other committees. I had asked the library but I have not seen —

**The Chairman:** Senator St. Germain, may I just interrupt for a moment? Did senators receive the material from the Library of Parliament regarding the legal scope of sexual orientation?

**Some Hon. Senators:** Yes.

**The Chairman:** Did everyone on your side receive it, Senator Beaudoin?

**Senator Beaudoin:** As far as I know, yes.

**Senator Cools:** I received it and I actually read it. The problem with it is that it does not answer the questions that were put, which provoked —

**The Chairman:** Senator Cools, could we come back to that?

**Senator Cools:** That is what I am saying, so I do not know why he has not.

**The Chairman:** First, I will address Senator St. Germain's concern. It was distributed, Senator St. Germain.

**Senator St. Germain:** It was distributed, and because I am not a member of the committee, I did not receive it, even though I was the one who requested it? I would have liked to see it before we —

**The Chairman:** You would have received it per your request had you been on the mailing list. It certainly went to Senator Beaudoin and others.

**Le président:** Nous allons devoir voter, chers collègues.

**Le sénateur Cools:** Il faudrait peut-être en débattre auparavant?

**Le président:** Tout d'abord, commençons par vérifier que le sénateur St. Germain est membre du comité. Avez-vous été...

**Le sénateur St. Germain:** J'étais censé l'être.

**Le président:** Je vais vérifier auprès de la greffière. Quel est le statut officiel du sénateur St. Germain?

**Mme Marcy Zlotnick, greffière du comité:** Je n'ai rien ici.

**Le président:** Je ne vous empêcherai pas de prendre la parole, sénateur St. Germain, mais pour la tenue du vote, je tiens à savoir si vous êtes un membre substitut du comité.

**Mme Zlotnick:** Non.

**Le président:** Rien n'établit que vous l'êtes, mais manifestement, sénateur St. Germain, nous vous offrons la possibilité de faire des observations si vous le souhaitez.

**Le sénateur St. Germain:** Merci, monsieur le président. J'avais demandé que la bibliothèque nous renseigne sur l'interprétation et la définition véritable de l'expression «orientation sexuelle», renseignement que je n'ai pas reçu.

Pour être honnête, je reconnais que je ne suis pas un membre à temps plein du comité. Je dois assister aux séances de deux autres comités. J'avais demandé à la bibliothèque des renseignements, mais je n'ai...

**Le président:** Sénateur St. Germain, puis-je vous interrompre pour un instant? Les sénateurs ont-ils reçu de la documentation de la Bibliothèque du Parlement concernant la portée juridique de l'expression «orientation sexuelle»?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Tous les membres de votre côté de la table l'ont-ils reçue, sénateur Beaudoin?

**Le sénateur Beaudoin:** Que je sache, oui.

**Le sénateur Cools:** Je l'ai reçue et je l'ai même lue. Le hic, c'est que le document ne répond pas aux questions posées, ce qui a provoqué...

**Le président:** Sénateur Cools, pourrions-nous y revenir plus tard?

**Le sénateur Cools:** C'est ce que je suis en train de dire. Donc, j'ignore pourquoi il n'a pas reçu le document.

**Le président:** Je vais commencer par faire le point avec le sénateur St. Germain. Le document a été distribué, sénateur.

**Le sénateur St. Germain:** Il a été distribué et, vu que je ne suis pas membre du comité, je n'en ai pas reçu d'exemplaire, même si c'est moi qui l'ai demandé? J'aurais aimé le voir avant...

**Le président:** Vous l'auriez reçu conformément à votre demande si votre nom avait figuré sur la liste d'envoi. Le sénateur Beaudoin et d'autres l'ont certes reçu.

**Senator St. Germain:** There was also a memo regarding additional witnesses that we received only yesterday. Whether it got tied up in the whip's operation or whether he had just received it when he passed it on to me, I am not aware. I should check with our whip's office, because the whip advised me last night that I would be a voting member of this committee today. I wanted that explanation from the library — that document — before we proceeded.

**Senator Beaudoin:** I informed my caucus on Wednesday — yesterday — that Bill C-250 would be studied. Yesterday's agenda stated clearly that clause-by-clause consideration would be on Bill C-16, and that is done, and on Bill C-250.

Perhaps I may explain this, in view of the fact that something has happened. I clearly said that I have no problem, as a jurist, in saying yes to that bill. Yesterday's discussion is clear on this. However, I am Deputy Chairman of the Legal Committee, so for the reason that we understand, I abstained yesterday, along with Senator Andreychuk, when we did clause-by-clause consideration.

I am the Deputy Chairman and I will do the same thing today. As a jurist, I do not see a problem with that. I represent my caucus and so I will abstain. I think that is the only solution.

**The Chairman:** I appreciate your comments for the record.

Senator Joyal, did you have something to add?

**Senator Joyal:** No, I just want the committee to proceed with the clause-by-clause consideration of this bill.

**The Chairman:** There is one issue. If Senator St. Germain wanted to move a motion to change the previous instructions of the committee, and if he were a bona fide member of the committee, that would have to be put to the vote. Would that be your intention, Senator St. Germain?

**Senator St. Germain:** It would be. Is there any way of checking? Could the clerk check with the whip's office? Or am I asking the impossible?

**The Chairman:** That could be done.

**Senator St. Germain:** If I had been advised, I would not have pursued this because I understand that you have to be a full member, Mr. Chairman. I was advised of this last night.

**The Chairman:** We can check that, Senator St. Germain — it is a fairly routine thing. Senator Cools, I saw you raise your hand. Was it your intention to raise that motion on behalf of Senator St. Germain in the event that he is not a member of this committee?

**Senator Cools:** No, I have no intention of moving any motions in this committee because I know the outcome. My own astuteness tells me it is not wise to do that. I wanted to respond, again, to Senator Beaudoin and speak to what happened last evening.

**Le sénateur St. Germain:** Il y avait aussi une note concernant des témoins additionnels que nous n'avons reçue qu'hier. Je ne sais pas si sa distribution a été retardée au bureau du whip ou s'il venait tout juste de la recevoir quand il me l'a transmise. Il faudrait que je vérifie auprès du whip, parce qu'il m'a informé, hier soir, que je serais membre avec droit de vote du comité dès aujourd'hui. Je tenais à avoir cette explication de la Bibliothèque — le document — avant d'aller plus loin.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai informé mon caucus mercredi — c'est-à-dire hier — que le projet de loi C-250 serait étudié. L'ordre du jour d'hier prévoyait clairement l'étude article par article du projet de loi C-16, ce qui est fait, et du projet de loi C-250.

Je devrais peut-être donner des explications, étant donné que quelque chose s'est produit. J'ai dit clairement qu'en tant que juriste, l'adoption du projet de loi ne me pose pas de problème. Le débat d'hier est très clair à ce sujet. Toutefois, je suis vice-président du Comité des affaires juridiques. Donc, pour une raison que nous comprenons tous, je me suis abstenu hier, de même que le sénateur Andreychuk, de voter lors de l'étude article par article.

Je suis vice-président, de sorte que je vais m'abstenir également aujourd'hui. En tant que juriste, je n'y vois pas de problème. Je représente mon caucus et, donc, je m'abstiendrai de voter. Je crois que c'est là la seule solution.

**Le président:** Je vous suis reconnaissant de cette déclaration officielle.

Sénateur Joyal, aviez-vous quelque chose à ajouter?

**Le sénateur Joyal:** Non, je souhaite simplement que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi.

**Le président:** Il reste un point à régler. Si le sénateur St. Germain souhaitait faire une motion modifiant les instructions antérieures du comité et s'il était membre en règle du comité, il faudrait alors voter. Serait-ce là votre intention, sénateur St. Germain?

**Le sénateur St. Germain:** Oui. N'y a-t-il pas moyen de vérifier? La greffière pourrait-elle vérifier auprès du bureau du whip? Est-ce que je demande l'impossible?

**Le président:** On pourrait le faire.

**Le sénateur St. Germain:** Si j'avais été informé, je n'aurais pas poursuivi plus avant parce que je sais qu'il faut être membre permanent, monsieur le président. J'en ai été avisé hier soir.

**Le président:** Pouvons-nous aller aux sources, sénateur St. Germain — c'est assez simple. Sénateur Cools, je vois que vous levez la main. Aviez-vous l'intention de faire la motion au nom du sénateur St. Germain, au cas où il ne serait pas membre du comité?

**Le sénateur Cools:** Non, je n'ai pas l'intention de faire de proposition au comité, car je connais déjà la décision. J'ai assez de finesse pour savoir qu'il n'est pas sage de le faire. Je souhaiterais plutôt répliquer à nouveau au sénateur Beaudoin et parler de ce qui s'est passé hier soir.



I note yet again, as we move into clause-by-clause consideration, that the decision last night was taken under unusual, if not peculiar, circumstances. It is the first time in the years that I have been here that the deputy chairman from the opposition party was more or less overruled on the strength of a private conversation that his deputy leader had with a senator. In this instance, it was Senator Joyal.

**Senator Joyal:** No, no, I am sorry. Point of order. We were in camera yesterday, and I do not want what happened in camera to be aired, including the mention of names. Senator Cools, with all respect, I am very deferential to your rights as a senator, but what happens in camera stays in camera.

**Senator Cools:** No, we can refer to the decisions.

**Senator Joyal:** I have no problem with the decisions —

**Senator Cools:** That is what I am talking about.

**Senator Joyal:** — we cannot say who intervened and what was said. There is a difference.

**Senator Cools:** It is not a problem. I can speak without naming any names. The purpose of in camera, by the way, is slightly different, but that is okay. That fact of the matter is that a decision was taken yesterday to go forward to a vote without what I would consider sufficient consultation with the opposition. I dread the thought that that could become a precedent. My understanding of a committee's proceedings is that the chairman should take his guidance in respect of the opposition from the opposition's representative on the committee at that time, that is, in our system, the deputy chairman. That is the process.

If the deputy chairman is attempting to say that he has members on his side who wish to call more witnesses, then his word should be given some credence. I do not think it is proper, or in order, that he should be overruled on the strength of a private conversation. I say this because I have sat in opposition and not many Liberals here have. I want you to know that if and when that happened when we were in opposition, the other side would certainly have heard about it. I think that we should look at the matter and canvass well. The chairman of this committee is the government's point person on the committee. The deputy chairman is the opposition's point person. I am not quarrelling with the outcome of the decision because I think it would have remained substantially the same. I am not quarrelling with that. I am quarrelling with the fact that the opinion of the opposition's representative, or the person from the other side, was slighted. I hope that I have made the point clearly.

**The Chairman:** I appreciate you making that point, Senator Cools. The only comment I would make on it is that my understanding is that the chairman, the deputy chairman and members of the committee, individually and collectively, take direction from the committee. If it was a committee decision to take a particular course of action, then the committee is bound by that, unless there is a decision to alter it. I appreciate your point

Je fais remarquer encore une fois, puisque nous passons à l'étude article par article, que la décision d'hier soir a été prise dans des circonstances inhabituelles, si ce n'est étranges. C'est bien la première fois, depuis le temps que je suis ici, que le vice-président représentant le parti de l'opposition voit une de ses décisions plus ou moins rejetée sur la foi d'un entretien privé entre son leader adjoint et un sénateur. Dans ce cas-ci, il s'agissait du sénateur Joyal.

**Le sénateur Joyal:** Non, désolé. J'invoque le Règlement. Hier, nous siégeons à huis clos, et je refuse que ce qui s'est dit à huis clos soit répété publiquement ou que des noms soient mentionnés. Sénateur Cools, malgré tout le respect que je porte à vos droits en tant que sénateur, ce qui se dit à huis clos demeure à huis clos.

**Le sénateur Cools:** Non, nous pouvons parler des décisions.

**Le sénateur Joyal:** Je ne suis pas opposé à ce qu'on parle des décisions,...

**Le sénateur Cools:** C'est ce dont je parle.

**Le sénateur Joyal:** ... mais il est interdit de nommer les intervenants et de dire ce qui s'est dit. Ce n'est pas la même chose.

**Le sénateur Cools:** Il n'y a pas de problème. Je peux parler sans nommer qui que ce soit. Soit dit en passant, ce n'est pas là tout à fait la raison d'être des délibérations à huis clos, mais peu importe. Le fait demeure qu'une décision a été prise hier, soit de tenir un vote sans avoir préalablement consulté comme il se doit l'opposition. Je redoute que cela n'établisse un précédent. Telles que je conçois les délibérations d'un comité, il faudrait que la présidence s'informe auprès du représentant de l'opposition au sein du comité de la position de celle-ci, soit, dans notre régime, auprès du vice-président. C'est là le processus à suivre.

Si le vice-président dit que des membres de son côté de la table souhaitent inviter plus de témoins, il faudrait alors ajouter foi à ce qu'il dit. Je ne crois pas qu'il soit convenable ou conforme au Règlement de rejeter sa demande sur la foi d'un entretien privé. Je l'affirme parce que j'ai été membre de l'opposition, contrairement à de nombreux libéraux ici présents. Je tiens à ce que vous sachiez que si cela s'était produit quand nous étions dans l'opposition, l'autre parti en aurait certainement entendu parler. J'estime qu'il faudrait examiner la question et en discuter ferme. Le président du comité est le représentant du parti ministériel. Le vice-président est le représentant de l'opposition. Je ne conteste pas la décision qui a été prise parce qu'elle serait demeurée la même, selon moi. Je ne m'en prends pas à cette décision. Par contre, je suis contre le fait que l'opinion du représentant de l'opposition ou de la personne de l'autre côté de la table ait été prise à la légère. J'espère avoir bien expliqué mon point.

**Le président:** Sénateur Cools, je vous suis reconnaissant de l'avoir fait. Le seul commentaire que j'aurais à faire, c'est que le président, le vice-président et les membres du comité, soit individuellement soit collectivement, prennent leurs instructions du comité. S'il décidait d'adopter un plan d'action particulier, le comité serait tenu de s'y conformer, à moins qu'une décision contraire ne soit adoptée. J'apprécie à sa juste valeur ce que vous

about the confusion over the communication, but the committee did, by a majority, move a motion last evening that we proceed to clause-by-clause consideration.

**Senator Cools:** I agree, but that is the conclusion. I was talking about the process that led to the putting of that motion and the voting on it. There are two slightly different points. I think that the point is made. I wanted the record to show that I did not like it and I did not approve of it.

Another matter is that whenever I, or anyone, make inquiries about these committees and the list of witnesses and the decisions around witnesses, it is always a done deal, supposedly agreed upon by the steering committee. From what we saw last night, the decision to bring hearings to a close could not have been a decision of the steering committee. The decision about future witnesses could not have been a decision of the steering committee, because it did not seem to involve the deputy chairman of this committee, who is also a member of the steering committee.

I am never certain myself when the steering committee is taking decisions and when it is not. It seems to me, Mr. Chairman, it would be wise to move ahead on a rational basis, on a set of definite principles that we could all know and understand and perhaps participate in.

I would say, in closing, that many people want to be heard as witnesses, and it would have been a very small amount of trouble to have heard some of them. I think, frankly, we have not served our public's —

**The Chairman:** Thank you for your opinion on the latter matter. On the first matter, I would say the steering committee has certain responsibilities, but again, the steering committee, like the chairman, the deputy chairman and each member of the committee, is subject to the wishes of the committee as a whole. If it is the majority view of the committee that a particular course of action should be taken and that does not coincide with the views of the steering committee, the chairman, the deputy chairman or any other committee member, then so be it. That is what democracy and majority voting is all about.

**Senator Cools:** You could put it that way. If that is your view of the committee, then I would say to you, good luck.

**The Chairman:** Thank you.

**Senator Beaudoin:** The debate of yesterday is over. It was in camera. I thought about it. I said very clearly what I think. I am ready for the clause-by-clause consideration.

**The Chairman:** Thank you. Senators, is it the wish of the committee that we move to clause-by-clause consideration on Bill C-250?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator St. Germain:** I am not sure that I am a member of the committee yet. Have we established that?

avez dit au sujet du manque de clarté de la communication, mais le comité a adopté à la majorité une motion hier soir voulant que nous passions à l'étude article par article.

**Le sénateur Cools:** J'en conviens, mais c'est là la conclusion. Je parlais du processus qui a mené à la mise aux voix de cette motion et du vote qui a suivi. J'y vois deux points de vue légèrement différents. Je crois l'avoir bien fait comprendre. Je tenais à dire officiellement que le processus m'a déplu et que je ne l'approuvais pas.

J'aimerais aussi parler du fait que, lorsque moi ou quiconque cherche à se renseigner sur ces comités, sur la liste des témoins et des décisions prises à leur sujet, je suis constamment mise devant un fait accompli, une décision censée avoir été prise par le comité de direction. De ce que nous avons pu voir hier soir, la décision de mettre fin aux audiences n'aurait pu être prise par le comité de direction. La décision au sujet des futurs témoins n'aurait pas pu être prise par lui, parce qu'elle n'a pas semblé engager le vice-président du comité, qui fait aussi partie du comité de direction.

Moi-même, je ne suis jamais sûre des décisions qui ont été prises par le comité de direction et de celles qui ne le sont pas. Il me semble, monsieur le président, qu'il serait sage d'agir rationnellement, en fonction d'une série de principes bien définis que nous connaîtrions tous, que nous comprendrions bien et à la définition desquels nous aurions peut-être participé.

En guise de conclusion, je dirais que de nombreuses personnes souhaitent être entendues comme témoins et que le comité n'aurait pas eu à mettre très en frais pour en entendre quelques-uns. À vrai dire, je ne crois pas que nous ayons fait ce...

**Le président:** Je vous remercie d'avoir partagé avec nous votre opinion à ce sujet. Quant à votre premier point, le comité de direction a certaines responsabilités, mais à nouveau, tout comme le président, le vice-président et chaque membre du comité, le comité de direction doit respecter les souhaits du comité principal. Si la majorité des membres du comité estiment qu'il faudrait adopter un plan d'action particulier et que celui-ci ne coïncide pas avec les vues du comité de direction, le président, le vice-président et tout autre membre du comité, soit! C'est le principe à la base de la démocratie et du vote majoritaire.

**Le sénateur Cools:** On peut exprimer cela de cette façon. Si c'est l'opinion du comité, à ce moment-là, je vous dis bonne chance.

**Le président:** Merci.

**Le sénateur Beaudoin:** Le débat d'hier est terminé. Il a eu lieu à huis clos. J'ai réfléchi à la question. J'ai dit très clairement ce que pense. Je suis prêt à passer à l'étude article par article.

**Le président:** Merci. Sénateurs, souhaitez-vous que nous passions à l'étude article par article du projet de loi C-250?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur St. Germain:** Je ne sais pas trop si je suis membre du comité. Avons-nous réglé cela?



**The Chairman:** We have not. The whip's representative is right here. It is an important point.

**Senator Cools:** The outcome is known. One can be magnanimous.

**The Chairman:** The report we have from the whip's representative is that you are not a member of the committee.

**Senator St. Germain:** Okay, fine. I accept it. I will have to accept that, too.

**The Chairman:** Senator St. Germain has not been substituted as a member of the committee.

**Senator St. Germain:** Lucky day.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration on Bill C-250, to amend the Criminal Code (hate propaganda)?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Cools:** On division. Record it as on division all the way through.

**The Chairman:** Okay. Shall clause 1 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Cools:** On division.

**The Chairman:** Shall clause 2 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Cools:** On division.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Cools:** On division.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators, that this bill be adopted without amendment?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Cools:** On division.

**Senator Beaudoin:** I think the proper term, having regard to what we said yesterday, is "abstention."

**The Chairman:** The record will show that on all matters pertaining to clause-by-clause consideration, Senator Beaudoin and Senator Buchanan abstained.

Is it agreed, honourable senators, that I report this bill at the next sitting of the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** We will now commence our study of Bill C-14, to amend the Criminal Code and other acts. Minister Cotler is scheduled to appear before us today, but due to another engagement, he cannot arrive until approximately 12 o'clock. I propose to hear first from the department officials. When the

**Le président:** Non. Le représentant du whip est ici. C'est un point important.

**Le sénateur Cools:** L'issue est connue. On peut être magnanime.

**Le président:** D'après le rapport du représentant du whip, vous n'êtes pas membre du comité.

**Le sénateur St. Germain:** D'accord. Je l'accepte. Il faudra que j'accepte cela aussi.

**Le président:** Le sénateur St. Germain n'a pas été remplacé en tant que membre du comité.

**Le sénateur St. Germain:** C'est mon jour de chance.

**Le président:** Plaît-il aux honorables sénateurs que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-250, Loi visant à modifier le Code criminel (propagande haineuse)?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le titre est-il réservé?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Cools:** Avec dissidence. Veuillez noter ma dissidence pour tout le reste également.

**Le président:** D'accord. L'article 1 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Cools:** Avec dissidence.

**Le président:** L'article 2 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Cools:** Avec dissidence.

**Le président:** Le titre est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Cools:** Avec dissidence.

**Le président:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter ce projet de loi sans amendement?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Cools:** Avec dissidence.

**Le sénateur Beaudoin:** Compte tenu de ce que nous avons dit hier, je pense que le terme qu'il convient d'employer est «abstention».

**Le président:** Il sera noté au compte rendu que pour toutes les questions se rapportant à l'étude article par article, les sénateurs Beaudoin et Buchanan se sont abstenus.

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour que je fasse rapport de ce projet de loi à la prochaine séance du Sénat?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Nous allons maintenant commencer notre étude du projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois. Le ministre Cotler doit comparaître devant nous aujourd'hui, mais à cause d'un autre engagement, il ne sera là qu'autour de midi. Je propose que nous entendions d'abord les fonctionnaires

minister arrives, I will offer him the opportunity to make a brief presentation, after which members will be free to put their questions to him.

**Mr. Donald K. Piragoff, Acting Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy and Community Justice Branch, Department of Justice Canada:** Honourable senators, I will start off with some comments with respect to the amendments concerning the Criminal Code in Bill C-14, and Ms. d'Auray will discuss some of the amendments concerning the Financial Administration Act.

Bill C-14 proposes both substantive and technical amendments. In either case, the amendments are essentially —

**Senator Joyal:** A moment. It is easier for us to follow when we have the text. Now we have to listen and take notes.

**The Chairman:** I would ask you to go slowly, for the sake of the senators and also for the sake of the transcribers and the interpreters, because they do not have the text.

**Mr. Piragoff:** I would like to start our discussion with an amendment that received the most attention in the other place, concerning deadly traps. Law enforcement agencies and other organizations such as the International Association of Firefighters have reported for some time now an increase in the use of deadly traps by organized criminals to protect drug production operations, more commonly referred to as grow-ops, against law enforcement officers and rival gangs.

Examples that have been given include cut-away floors next to doors, weapons such as crossbows and shotguns that fire when a door is opened, and incendiary devices designed to destroy evidence of drug production activities. These activities are often concealed in residential neighbourhoods, therefore exposing first responders such as police and firefighters to greater risks when responding to emergency calls.

The increased use of deadly traps in such locations prompted us to re-examine the existing deadly traps offence in the Criminal Code to see if it could adequately respond to the new and increasingly sophisticated ways in which traps are being used today. Our examination revealed that the provision needed to be restructured in several respects.

The current Criminal Code offence provides for a maximum sentence of five years imprisonment for setting a trap that is likely to cause death or bodily harm to persons.

While the threat of five years' imprisonment may be sufficient to deter and punish the average person who might set a trap on his or her property — for example, to protect it against a trespasser — it would not be sufficient in cases where deadly traps are used to protect criminal operations such as marijuana

du ministère. Lorsque le ministre arrivera, je lui donnerai l'occasion de faire un bref exposé, après quoi les sénateurs pourront l'interroger.

**M. Donald K. Piragoff, sous-ministre adjoint par intérim, Division de la politique en matière de droit pénal et justice communautaire, ministère de la Justice du Canada:** Honorables sénateurs, je ferai d'abord certaines observations concernant les amendements au Code criminel proposés dans le projet de loi C-14. Ensuite, Mme d'Auray discutera de certains amendements concernant la Loi sur la gestion des finances publiques.

Le projet de loi C-14 propose des amendements substantiels et administratifs. Dans tous les cas, les amendements visent essentiellement...

**Le sénateur Joyal:** Un instant. Il est plus facile pour nous de suivre lorsque nous avons le texte. Maintenant, nous devons écouter et prendre des notes.

**Le président:** Je vous demanderais de bien vouloir parler lentement dans l'intérêt des sénateurs et également des transcripteurs et des interprètes qui n'ont pas le texte.

**M. Piragoff:** J'aimerais commencer par discuter d'un amendement qui a reçu beaucoup d'attention à l'autre endroit, soit les trappes meurtrières. Les organismes d'exécution de la loi et d'autres, comme l'Association internationale des pompiers, rapportent depuis un certain temps déjà que les criminels organisés ont de plus en plus recours à des trappes meurtrières contre des agents d'application de la loi et des gangs rivaux pour protéger leurs opérations de production de drogue ou de culture de drogue, comme on les appelle couramment.

Parmi les exemples cités, mentionnons des planchers découpés tout près des portes, des armes, comme des arbalètes ou des fusils, qui tirent lorsqu'on ouvre la porte, ainsi que des bombes incendiaires destinées à détruire toute preuve d'activités de production de drogue. Ces activités sont souvent camouflées dans des quartiers résidentiels, ce qui a pour effet d'exposer à des risques accrus les intervenants de la première ligne, comme les policiers ou les pompiers qui répondent aux appels d'urgence.

L'utilisation accrue de trappes meurtrières dans ces lieux nous a amenés à réexaminer l'infraction relative à de tels dispositifs dans le Code criminel pour voir si l'on ne pourrait pas réagir aux façons nouvelles et de plus en plus sophistiquées dont on utilise ces trappes à l'heure actuelle. À la suite de cet examen, nous avons conclu qu'il était nécessaire de restructurer cette disposition à plusieurs égards.

À l'heure actuelle, aux termes de la disposition pertinente du Code criminel, est passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans quiconque tend ou place une trappe ou un appareil avec l'intention de causer la mort ou des lésions corporelles à une personne.

La menace d'une peine d'emprisonnement de cinq ans peut être suffisante pour décourager et punir toute personne ordinaire tentée d'installer une trappe sur sa propriété — par exemple pour la protéger contre les visiteurs indésirables —, mais elle ne suffit pas dans les cas où des trappes meurtrières servent à protéger des



grow-ops. Bill C-14, therefore, proposes to create a new offence, with tougher sentences of up to 10 years' imprisonment for any person who sets a trap in a place that is kept or used to commit another indictable offence.

If the trap that is set in such a location causes bodily harm to a person, it is proposed that a maximum sentence of 14 years' imprisonment be applicable, compared to the 10 years when a trap is set in any location. In cases where a trap causes a person's death, the maximum sentence of life imprisonment could be imposed, regardless of the type of location. The purpose of these amendments is to ensure that those who set traps in order to protect their criminal operations face severe sentences that reflect the seriousness of the harm caused.

There are a number of technical amendments in the bill as well. The majority of these amendments seek to eliminate certain legal uncertainties or linguistic discrepancies. I will not mention all of them, but I do want to mention a couple.

One such amendment would clarify the law with respect to the use of force on an aircraft in flight. A review of our domestic laws following the terrorist attacks of September 11, 2001, revealed that further clarity is needed in relation to the reasonable force that can be used on board an aircraft in flight outside Canadian airspace. The amendments proposed in this bill will specify in the Criminal Code the principles of the Tokyo convention, which allows any person on board an aircraft to use reasonable force to prevent the commission of certain criminal offences that could endanger the safety of the aircraft or people on board.

I want to stress that the rules that govern the use of force will not change under these amendments. The proposed amendments only build on existing legal principles in the Criminal Code.

Another proposed clarification in the bill is to ensure that the warrant provisions in the Criminal Code to search for and seize weapons explicitly set out the appropriate constitutional requirements for the granting of such a warrant. The necessity for this amendment comes from the July 2002 decision of the Ontario Court of Appeal in *R v. Hurrell*. The Ontario Court of Appeal ruled that the section must set out on its face that the police have reasonable grounds to believe that the weapons listed in the warrant are to be found at the locations to be searched.

The Ontario Court of Appeal originally gave the government six months to fix the problem with the provision. Leave has been granted to the Supreme Court of Canada, and the hearing has been rescheduled to the fall. We feel it would be preferable to amend the legislation as proposed in the bill.

activités criminelles comme la culture de la marijuana. Le projet de loi C-14 propose donc de créer une nouvelle infraction prévoyant des peines plus lourdes pouvant aller jusqu'à 10 ans d'emprisonnement pour quiconque place une trappe dans un lieu tenu ou utilisé en vue de la perpétration d'un autre acte criminel.

Advenant que la trappe placée dans un tel lieu cause des lésions corporelles à quelqu'un, il est proposé qu'un emprisonnement maximal de 14 ans soit applicable, par opposition à 10 ans lorsque la trappe est installée dans un autre lieu quelconque. Dans les cas où une trappe cause la mort, l'emprisonnement à perpétuité pourrait être imposé, indépendamment du lieu où elle était placée. Ces amendements visent à faire en sorte que les personnes qui installent des trappes en vue de protéger des activités criminelles soient assujetties à des peines d'emprisonnement plus lourdes qui reflètent la gravité des dommages causés.

Le projet de loi renferme également un certain nombre d'amendements administratifs. La majeure partie de ces amendements visent à supprimer certaines incertitudes juridiques ou à corriger des incohérences linguistiques. Je n'en mentionnerai que quelques-uns.

Ainsi, l'un de ces amendements aurait pour effet de préciser la législation concernant le recours à la force dans un aéronef en vol. Un examen de nos lois dans la foulée des attaques terroristes du 11 septembre 2001 a fait ressortir la nécessité d'apporter des précisions en ce qui concerne la force raisonnablement nécessaire que l'on peut employer à bord d'un aéronef en vol se trouvant dans l'espace aérien canadien. Les amendements proposés dans le projet de loi énonceront dans le Code criminel les principes de la Convention de Tokyo qui autorisent toute personne se trouvant à bord d'un aéronef en vol à employer la force raisonnablement nécessaire pour empêcher la perpétration de certaines des infractions criminelles susceptibles de compromettre la sécurité de l'aéronef ou des passagers se trouvant à bord.

Je tiens à souligner que les règles régissant le recours à la force ne changeront pas à la suite de l'adoption de ces amendements. Les dispositions proposées viennent simplement s'ajouter aux principes juridiques existants figurant déjà dans le Code criminel.

Grâce à une autre précision proposée dans le projet de loi, on veut s'assurer que les dispositions du Code criminel concernant les demandes de mandat de perquisition et de saisie d'armes à feu énoncent les exigences constitutionnelles relatives à l'égard de l'émission de tels mandats. Si cet amendement s'impose, c'est à la suite de la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *R. v. Hurrell*, en juillet 2002. La Cour d'appel de l'Ontario a jugé que cette partie du Code doit énoncer clairement que la police doit avoir des motifs raisonnables de croire que les armes dont la liste figure sur le mandat se trouvent sur les lieux qui seront fouillés.

À l'origine, la Cour d'appel de l'Ontario a accordé six mois au gouvernement pour régler le problème lié à cette disposition. La Cour suprême du Canada a accepté d'entendre la cause et l'audience a été reportée à l'automne. Nous estimons qu'il serait préférable d'amender la loi comme le propose la mesure.

Bill C-14 also contains a number of amendments concerning sentencing procedures, in particular, to ensure that the term "conditional sentence" is used consistently throughout the code. It also deals with certain technical issues concerning probation orders.

The other major proposal in the bill concerns the protection of computer systems from cyber attacks. Bill C-14 introduces an amendment that clarifies the proper use of technology to protect our computer networks and information systems. In particular, the amendment clarifies how technology that may intercept private communications can be used in a lawful manner. As well, the amendment would establish parameters for persons who may intercept private communications while managing their computer systems for quality control purposes.

One of the most effective computer system security measures available today is the use of an intrusion detection system, or as it is more commonly known, IDS. Among the key elements of an intrusion detection system are monitoring for anomalies, virus detection and maintaining the security and integrity of the computer system.

The use of an IDS to protect a computer system from such things as worms, viruses and other security concerns is an effective and reasonable solution. Most Canadians would think that people have the right to protect their property, and that this would be a reasonable measure recognized in law.

Nevertheless, we know that some of these measures that can be used to protect computer systems may actually intercept private communications. Where this happens, the question arises of whether or not an offence has occurred under our Criminal Code. The government feels that the amendments are necessary in order to clarify that the use of IDS and similar technologies is not criminal if they are used to protect and manage computer systems.

It should be noted that this amendment is similar to existing exemptions in the Criminal Code already in place to deal with the telecommunications industry.

The bill also provides that the measures apply both to the government sector and the private sector. With respect to the public sector, there are amendments made to the Financial Administration Act, and Madame d'Auray can explain those.

**Senator Beaudoin:** I always ask the same question when we are intruding into private lives. We have to do that, of course, for security reasons. It may be, to a certain extent, a violation of the right to privacy, but section 1 of the Charter says very clearly that no right is absolute, and that we may restrict a right if it is reasonable in a free and democratic society.

Le projet de loi C-14 renferme également un certain nombre d'amendements concernant le processus de détermination de la peine, en particulier pour s'assurer que l'expression «conditional sentence» est employée uniformément dans l'ensemble du Code. On aborde également certaines questions administratives concernant les ordonnances de probation.

L'autre proposition substantielle du projet de loi concerne la protection des ordinateurs contre des attaques électroniques. Le projet de loi C-14 propose un amendement qui précise qu'il est acceptable d'avoir recours à la technologie nécessaire pour protéger nos réseaux informatiques et nos systèmes d'information. Plus précisément, on stipule dans quelles conditions on peut recourir en toute légalité à une technologie susceptible de causer l'interception de communications privées. En outre, l'amendement en question établirait des paramètres applicables à toute personne susceptible d'intercepter des communications privées en assurant la gestion de son système informatique à des fins de contrôle de la qualité.

L'une des mesures de sécurité électronique les plus efficaces disponibles à l'heure actuelle est un système de détection d'intrusion, plus connu sous le sigle IDS. Les principaux atouts d'un système de détection d'intrusion sont la surveillance des anomalies, la détection de virus et le maintien de la sécurité et de l'intégrité de l'ordinateur.

Le recours à un système de détection d'intrusion afin de protéger un ordinateur contre les vers, les virus et d'autres problèmes de sécurité est une solution raisonnable et efficace. La plupart des Canadiens estimerait sans doute que les gens ont le droit de protéger leur propriété et que cette mesure raisonnable devrait être reconnue par la loi.

Néanmoins, nous savons que certains de ces dispositifs de protection informatique sont susceptibles d'intercepter des communications privées. Lorsque cela se produit, il y a lieu de se demander si une infraction a été commise aux termes du Code criminel. Le gouvernement estime que des amendements sont nécessaires pour préciser que le recours à des systèmes de détection d'intrusion, IDS ou technologies analogues, n'est pas un acte criminel si l'on s'en sert pour assurer la protection et la gestion du service de l'ordinateur.

Il convient de noter que cet amendement est semblable aux exemptions qui existent déjà dans le Code criminel dans le contexte du secteur des télécommunications.

Le projet de loi précise également que les mesures en question s'appliquent tant au secteur public que privé. Pour ce qui est du secteur public, des amendements sont apportés à la Loi sur la gestion des finances publiques, et Mme D'Auray peut vous en expliquer la teneur.

**Le sénateur Beaudoin:** Je pose toujours la même question lorsqu'il s'agit d'intrusion dans la vie privée des citoyens. Cela est nécessaire, bien entendu, pour des raisons de sécurité. Dans une certaine mesure, il peut s'agir d'une violation du droit à la vie privée, mais l'article 1 de la Charte énonce très clairement qu'aucun droit n'est absolu et qu'il est acceptable de limiter un



It is up to the Department of Justice to get assurance on that point.

I understand that you had that in mind when the said bill was drafted.

**Mr. Piragoff:** Yes, senator. The bill was drafted with the Charter in mind.

I am glad you raised the issue of privacy, because this particular issue is not simply a question of balancing public safety or public security with privacy. It is also a question of balancing privacy with privacy. There is the privacy of a person's e-mail, but there is also the privacy of Canadians whose personal data are held in government data banks; and these measures will help to ensure that personal data about Canadians held by the government are kept safe and secure from hackers and from damaging viruses.

It is not simply a question of protection of computer systems versus privacy. It also concerns the privacy of Canadians in general whose personal information the government may be holding. It is to ensure their privacy is enhanced and protected from people who might try to hack into government data banks or private data banks — of Canadian corporations, for example.

**Senator Beaudoin:** In the other committee, we have the famous Bill C-7, which is very important. It is the son of Bill C-36. The Crown or the administration has the right to destroy some documentation that has been obtained. I agree completely with that. The problem arises, of course, when we communicate documentation to some other countries. Sometimes we may wonder, perhaps, are they also destroying those documents as we do after a certain number of days?

We are not so sure, but we cannot go further than that.

This seems to be quite different. It is another domain. I understand that you keep the information that you obtain, collect, see or receive. There is no real intrusion for eternity into the life of a person.

**Mr. Piragoff:** That is correct, senators. This provision was developed in consultation with the Privacy Commissioner. There is a specific clause in the bill that provides that any information collected as a result of the IDS, the intrusion detection system, can only be used or retained if it is essential to identify, isolate or prevent harm to the computer system, or if it is necessary, for example, for the purposes of a criminal investigation or prosecution. If none of those purposes exist, then there is an obligation to destroy or dispose of the information. There are obligations that restrict the ability to retain this information. That is reflected in the Financial Administration Act as well.

**Senator Beaudoin:** That answers my question.

droit pour autant que cela soit raisonnable dans une société libre et démocratique. C'est au ministère de la Justice qu'il appartient de s'en assurer.

J'imagine que vous aviez cela à l'esprit lors de la rédaction du projet de loi.

**M. Piragoff:** Oui, sénateur. Le projet de loi a été rédigé en tenant compte de la Charte.

Je suis heureux que vous ayez soulevé la question du respect de la vie privée car à cet égard, il ne suffit pas simplement de trouver un équilibre entre la sécurité publique et le respect de la vie privée. Il faut également trouver un équilibre entre les divers paramètres du respect de la vie privée. Ainsi, il faut respecter le caractère privé du courriel d'une personne, mais également celui des renseignements personnels des Canadiens conservés dans les banques de données gouvernementales. Les mesures en question feront en sorte de protéger du piratage et des virus les données personnelles que détient le gouvernement sur les citoyens canadiens.

La question ne se résume pas à assurer la protection des systèmes informatiques par rapport à la protection de la vie privée. Il faut également respecter le caractère privé des renseignements personnels concernant les Canadiens que possède le gouvernement. On veut ainsi assurer un meilleur respect de la vie privée des citoyens et les protéger contre des pirates qui voudraient s'infiltrer dans les banques de données du gouvernement ou des banques de données privées — par exemple celles des sociétés de la Couronne.

**Le sénateur Beaudoin:** Dans un autre comité, nous étudions le fameux projet de loi C-7, qui est d'une grande importance. C'est le fils du projet de loi C-36. La Couronne ou l'administration a le droit de détruire certains documents qu'elle a obtenus. Je suis tout à fait d'accord avec cela. Un problème se pose, évidemment, lorsque nous communiquons des documents à d'autres pays. Parfois, on se demande s'ils détruisent aussi ces documents après un certain nombre de jours, comme nous le faisons nous-mêmes.

Nous n'en sommes pas sûrs, mais nous ne pouvons aller plus loin que cela.

Mais la mesure relève d'un contexte bien différent. C'est un autre domaine. Je crois savoir que vous conservez l'information que vous obtenez, recueillez, voyez ou recevez. Il n'y a pas vraiment d'intrusion permanente dans la vie d'une personne.

**M. Piragoff:** C'est exact, sénateurs. Cette disposition a été rédigée en consultation avec le commissaire à la protection de la vie privée. On trouve dans le projet de loi un article spécifique stipulant que toute information recueillie grâce à un système de détection d'intrusion ne peut être utilisée ou conservée que si elle est essentielle pour détecter, isoler ou empêcher des activités dommageables pour l'ordinateur ou encore, par exemple, si elle est nécessaire dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite au criminel. En l'absence de l'une ou l'autre de ces raisons, il est impératif de détruire ou d'éliminer l'information. Ce sont les paramètres qui limitent la capacité de conserver cette information, et cela est repris dans la Loi sur la gestion des finances publiques.

**Le sénateur Beaudoin:** Cela répond à ma question.

**Senator Baker:** We recently discussed in this committee new legislation in response to corruption in financial institutions. We had an interesting discussion concerning the requirements for the issuing of search warrants.

One of the lawyers appearing before the committee, representing, I think, the Canadian Bar Association, was a gentleman who represented a Mr. Hurrell in *R. v. Hurrell* that you referred to a moment ago. His position on behalf of the Canadian Bar Association was that we were passing legislation that would allow a warrant called a “production order” to be issued on the basis of reasonable grounds to suspect. He suggested that it would be great business for him because he would make some money in challenging this as being a violation of the Charter. He won his case before the Ontario Court of Appeal in the *Hurrell* case based on that same argument. I see now from your explanation that section 117 of the code is being changed to meet that requirement imposed by the Court of Appeal in saying that “reasonable grounds to suspect” is not sufficient to issue a warrant. You are changing it, I presume, to “reasonable grounds to believe.” Is that by a justice or a judge? I assume it is a justice as defined by section 2 of the code. Is this correct? Is this what you are doing? That is to say, you are modifying the Criminal Code to meet the judgement of the Court of Appeal of Ontario in the *Hurrell* case.

**Mr. Piragoff:** The issue in the *Hurrell* case was not on the question of whether the standard should be reasonable grounds to suspect or reasonable grounds to believe. The existing provision talks about “reasonable grounds to believe.” The concern, however, was that the statute only talked about reasonable grounds to believe that a person was in possession of a firearm that would be dangerous to the public safety or to other persons. It did not stipulate that the police, and the JP or judge who issued the warrant, also had to have reasonable grounds to believe that the weapon was on the premises of the individual. It had nothing to do with the standard of “suspect” versus “belief”; it was more dealing with what you have to believe.

**Senator Baker:** Two people have to believe. One is the swearing officer. He must have reasonable grounds to suspect or to believe. Then the justice, in issuing the warrant, must also have reasonable grounds to suspect or believe. Which “belief” are we talking about? Is it the belief of the justice, who is issuing the warrant, or is it the belief of the police officer, the affiant of the information?

**Mr. Piragoff:** The way the provision is worded, it is the belief of the justice who issues the warrant; he or she must be satisfied by information on oath that there are reasonable grounds to believe. The police officer provides information to the justice to satisfy him or her.

**Senator Baker:** Is it to satisfy the court?

**Le sénateur Baker:** Nous avons récemment discuté ici de la nouvelle mesure législative en réponse à la corruption dans les institutions financières. Nous avons eu une discussion intéressante concernant les exigences relatives à l'émission de mandats de perquisition.

L'un des avocats qui a comparu devant le comité au nom de l'Association du Barreau canadien, si je ne m'abuse, avait représenté M. Hurrell dans l'affaire *R. v. Hurrell*, à laquelle vous avez fait référence tout à l'heure. Selon ce porte-parole de l'Association du barreau canadien, nous adoptons une mesure qui autoriserait l'émission d'un mandat appelé une «ordonnance de production» fondé sur des motifs raisonnables de soupçonner. D'après lui, ce serait une affaire lucrative pour lui étant donné qu'il pourrait se remplir les poches en contestant cette disposition au motif qu'elle constitue une violation de la Charte. Il a d'ailleurs remporté sa cause devant la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Hurrell* en invoquant précisément cet argument. À la lumière de vos explications, je constate que l'on modifie l'article 117 du Code pour réagir à la décision de la Cour d'appel selon laquelle le fait d'avoir «des motifs raisonnables ou de soupçonner» n'est pas un motif suffisant pour émettre un mandat. J'imagine que vous allez changer cela pour «motifs raisonnables de croire». Cela vise-t-il un juge de la paix ou un juge? Je suppose que c'est un juge de la paix selon la définition figurant à l'article 2 du Code. Est-ce exact? Est-ce ce que vous faites? Vous modifiez le Code criminel pour vous conformer à l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Hurrell*.

**M. Piragoff:** Dans l'affaire *Hurrell*, la question n'était pas de savoir si le critère devrait être des motifs raisonnables de soupçonner ou des motifs raisonnables de croire. La disposition actuelle parle de «motifs raisonnables de croire». Cela dit, ce qui était en cause, c'est que la loi faisait uniquement état de motifs raisonnables de croire qu'une personne était en possession d'une arme à feu susceptible de présenter un danger pour la sécurité publique ou d'autres personnes. Il n'était pas stipulé que la police ou encore le juge de paix ou le juge émetteur du mandat devait également avoir des motifs de croire que l'arme se trouvait sur les lieux occupés par l'individu. Cela n'avait rien à voir avec le critère des motifs raisonnables de «soupçonner» par rapport à celui des motifs raisonnables de «croire»; on s'attachait surtout à ce qu'il faut croire.

**Le sénateur Baker:** Deux personnes doivent croire. Premièrement, l'officier de police assermenté qui doit avoir des motifs raisonnables de soupçonner ou de croire. Deuxièmement, le juge de la paix chargé d'émettre le mandat doit lui aussi avoir des motifs raisonnables de soupçonner ou de croire. Qui doit avoir cette conviction? Le juge de la paix, qui émet le mandat, ou l'agent de police, le déposant de l'information?

**M. Piragoff:** Selon le libellé de la disposition, il s'agit de la conviction qu'entretient le juge de la paix habilité à émettre le mandat. Ce dernier doit être convaincu par l'information soumise sous serment qu'il y a des motifs raisonnables de croire. L'agent de police fournit l'information en question au juge de la paix pour le convaincre.

**Le sénateur Baker:** Est-ce pour convaincre le tribunal?



**Mr. Piragoff:** To satisfy the judge.

**Senator Baker:** Is it correct that the officer must have reasonable grounds to believe?

**Mr. Piragoff:** The officer has to convince the judge, so the judge must have the reasonable and probable grounds to believe. It is probably axiomatic that the police officer would not provide information to the judge unless the police officer also believed that.

**Senator Baker:** What you are saying is that the decision in the *Hurrell* case and the decision here to modify section 117 of the code does not have to do with reasonable grounds to believe or reasonable grounds to suspect, that particular question, but it has to do with whether or not the person whose property is being invaded under the warrant is actually in possession of the weapon specified in the warrant. Is that correct?

**Mr. Piragoff:** Senator, if you would like, I can ask my colleague, Ms. Besner, to indicate exactly what the court decision said because she is aware of the details.

**Ms. Julie Besner, Counsel, Department of Justice Canada:** If I can clarify a few points, the provision as it exists right now, and which was found to be unconstitutional by the Ontario Court of Appeal, was flawed in a couple of respects. It had to be made clear that the peace officer was swearing information under oath. That is one thing that had to be clarified, and that it is the peace officer's belief.

**Senator Baker:** A peace officer always swears under oath.

**Ms. Besner:** However, it was not so stated in the provision. That was therefore a flaw and the Ontario Attorney General was trying to have it read in, but the Ontario Court of Appeal disagreed. The provision had to state explicitly on its face that the information provided by the peace officer be made on oath, that the peace officer have reasonable grounds to believe that there are firearms at the location to be searched and that the justice be satisfied with that information for the warrant to be issued.

**Senator Baker:** The only change being made here, then, pertains to the justice. It says nothing about the affiant to the information that is submitted to the judge for processing into a warrant. Am I correct in that?

**Ms. Besner:** No, sir. I believe that the correction that is being made is to clarify that it is indeed the peace officer who has to have the reasonable grounds to believe that there are firearms at the location to be searched, and he or she has to satisfy the justice of that on oath.

**Senator Baker:** I am sorry that I have not looked at this before now, but in a straight reading by a reasonable person, this says:

Where, pursuant to an application made by a peace officer with respect to any person, a justice is satisfied by information on oath that there are reasonable grounds to believe...

**M. Piragoff:** Pour convaincre le juge.

**Le sénateur Baker:** Est-il exact que le policier doit avoir des motifs raisonnables de croire?

**M. Piragoff:** Le policier doit convaincre le juge, de sorte que le juge doit avoir des motifs raisonnables et probables de croire. Il va de soi que le policier ne fournirait pas au juge l'information en question à moins d'être convaincu de son bien-fondé.

**Le sénateur Baker:** Autrement dit, la décision dans l'affaire *Hurrell* et la décision prise ici de modifier l'article 117 du Code n'a rien à voir avec les motifs raisonnables de croire ou les motifs raisonnables de soupçonner, mais plutôt avec celle de savoir si la personne dont la propriété fait l'objet d'une fouille en vertu d'un mandat est véritablement en possession de l'arme précisée dans le mandat. Est-ce exact?

**M. Piragoff:** Sénateur, si vous voulez, je peux demander à ma collègue, Mme Besner, d'indiquer exactement ce que la décision du tribunal stipule parce qu'elle en connaît les détails.

**Mme Julie Besner, avocate, ministère de la Justice du Canada:** Si je peux apporter quelques précisions, la disposition actuelle, qui a été jugée inconstitutionnelle par la Cour d'appel de l'Ontario, comportait deux ou trois lacunes. Il fallait indiquer clairement que l'agent de la paix fournit des informations sous serment. C'est une chose qu'il fallait éclaircir, et c'est au sujet de ce que l'agent de la paix croit.

**Le sénateur Baker:** Un agent de la paix fait toujours des déclarations sous serment.

**Mme Besner:** Mais la disposition ne le précisait pas. C'était donc une lacune, et le procureur général de l'Ontario a essayé de montré que c'était implicite, mais la Cour d'appel de l'Ontario n'était pas de cet avis. La disposition devait indiquer de façon claire et explicite que l'agent de la paix doit déclarer sous serment qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a des armes à feu dans le lieu à perquisitionner, et que le juge de paix délivre le mandat sur la foi de ces renseignements.

**Le sénateur Baker:** Le seul changement proposé, alors, concerne le juge de paix. Il n'est pas question de celui qui dépose l'information présentée au juge pour obtenir un mandat, n'est-ce pas?

**Mme Besner:** Non, monsieur. Je crois que la correction qui est apportée vise à préciser que c'est effectivement l'agent de la paix qui a des motifs raisonnables de croire qu'il y a des armes à feu dans le lieu à perquisitionner, et il doit en convaincre le juge sous serment.

**Le sénateur Baker:** Je suis désolé de ne pas avoir examiné la question avant mais, si on se fie à ce qui est écrit, l'article dit:

Le juge de paix peut, sur demande de l'agent de la paix, [...] s'il est convaincu, sur la foi d'une dénonciation sous serment, qu'il existe des motifs raisonnables de croire [...]

That is in the present bill, but the issuing justice is satisfied — and these are standard words — “by information on oath that there are reasonable grounds to believe...” Is it the justice who believes.

The justice cannot say, “I am issuing a warrant because the officer has reasonable grounds to believe.” The justice issues a warrant after considering the evidence. There is a process every justice must go through in issuing warrants. This specifies that the justice must have reasonable grounds do believe.

I do not see how it changes the decision that you just said the Court of Appeal made, which is that the affiant officer, in swearing the information, must have reasonable grounds to believe. This does not change that. This makes no reference at all to the swearing police officer. You might have a look at it and perhaps send a note back to the committee.

That is an important point because I have read the *Hurrell* case. The Court of Appeal of Ontario explicitly referred to the Supreme Court of Canada's records since 1985 in saying that you must have reasonable grounds to believe if the intrusion is such that you are in a person's house or on a person's property. A man's home is his castle. Therefore, there is a very firm requirement that there must be reasonable grounds to believe.

**Mr. Piragoff:** Yes.

**Senator Baker:** The Court of Appeal went through all of that in making their judgment.

I am sorry, Mr. Chairman, for speaking for so long on this. This is a minor but significant point. How do you determine what section of the Criminal Code you will change to meet the judgment of the Court of Appeal or the Supreme Court of Canada?

We have seen the Supreme Court of Canada strike down warrants that are issued in law firms, for example, under section 488 of the code. The Supreme Court has made a judgment saying, “Here is what will apply until the law is changed.” No legislation has come before either this standing Senate committee or the one of the House of Commons to change that.

All of a sudden, however, we have a decision by the Court of Appeal of Ontario the year before last. Then, you automatically change it, although leave was granted to appeal to the Supreme Court. You do not wait for the decision of the Supreme Court on this issue. You immediately change it. Obviously, the Department of Justice is agreeing with the Court of Appeal of Ontario and not waiting for that decision of the Supreme Court of Canada.

Do you have a system? Do you put all the names in a hat and pick out one and say, “We will modify this one based on a judgment of the Court of Appeal noting that a certain law is unconstitutional?” Is there a system whereby you make a judgment on which section of the Criminal Code should be changed because of a judgment or appeal to the Supreme Court of Canada?

C'est ce que dit le projet de loi, que le juge de paix, s'il est convaincu — et c'est la terminologie habituelle — «sur la foi d'une dénonciation sous serment, qu'il existe des motifs raisonnables de croire [...]» C'est le juge qui croit.

Le juge de paix ne peut pas délivrer un mandat parce que le policier a des motifs raisonnables de croire. Il le délivre après avoir examiné la preuve. Tous les juges de paix ont des modalités à suivre pour délivrer des mandats. La disposition précise que c'est le juge de paix qui doit avoir des motifs raisonnables de croire.

Je ne vois pas en quoi elle change la décision de la Cour d'appel, selon laquelle l'agent de la paix, qui fournit des informations sous serment, doit avoir des motifs raisonnables de croire. Il n'y a rien de changé. Il n'est pas du tout question de la déclaration sous serment de l'agent de la paix. Vous pourriez examiner la chose et nous envoyer une note à ce sujet.

C'est important parce que j'ai lu l'affaire *Hurrell*. La Cour d'appel de l'Ontario renvoie explicitement aux décisions de la Cour suprême du Canada depuis 1985 en disant qu'il faut avoir des motifs raisonnables de croire qu'une personne est en possession de certains objets avant de perquisitionner sa maison ou sa propriété. On est maître chez soi. Par conséquent, il faut absolument avoir des motifs raisonnables de croire.

**M. Piragoff:** Oui.

**Le sénateur Baker:** La Cour d'appel a examiné toute la documentation avant de se prononcer.

Monsieur le président, je m'excuse de parler aussi longtemps de cela. C'est une question secondaire qui a toutefois son importance. Comment déterminez-vous quelle disposition du Code criminel vous allez modifier pour respecter la décision de la Cour d'appel ou de la Cour suprême du Canada?

Nous avons vu la Cour suprême du Canada annuler des mandats délivrés par des cabinets d'avocats, par exemple, en vertu de l'article 488 du Code. La Cour suprême a stipulé ce qui va s'appliquer jusqu'à ce que la loi soit modifiée. Aucune mesure législative n'a été présentée à notre comité sénatorial permanent ou au comité de la Chambre des communes pour la modifier.

Tout à coup, la Cour d'appel de l'Ontario rend une décision il y a deux ans. Vous modifiez d'emblée la loi même s'il a été autorisé de contester la décision devant la Cour suprême. Vous n'attendez pas la décision de la Cour suprême sur le sujet. Vous changez la loi tout de suite. De toute évidence, le ministère de la Justice est d'accord avec la Cour d'appel de l'Ontario et n'attend pas la décision de la Cour suprême du Canada.

Comment faites-vous? Choisissez-vous au hasard de modifier telle disposition parce que la Cour d'appel a signalé qu'une loi était inconstitutionnelle? Avez-vous une façon de décider quel article du Code criminel devrait être modifié à la suite d'une décision de la Cour suprême du Canada?



**Mr. Piragoff:** This bill was initially introduced in Parliament last spring. At that time, there was an opportunity to rectify the law, which would render the necessity of taking an appeal to the Supreme Court of Canada moot. There was a decision taken that the Ontario Court of Appeal decision was right. There were some words missing from the provision. They were not the words, senator, that you have highlighted, concerning reasonable grounds to believe, because that is in the existing law. The fact that a judge has to make the decision is in the existing law.

**Senator Baker:** Not a judge now, a justice.

**Mr. Piragoff:** Yes. That is in the existing law. The one thing that was missing in the existing law was that there should also be a belief by the justice that the firearm was on the premises.

In other words, the justice had to believe that the firearm was on the premises before the police officer would have the authority to enter the premises. The police officer could not make the decision to enter the premises. The police officer had to have a justice make the decision that there were grounds to believe the firearm was on the premises.

The department put forward this amendment in this bill because it had the opportunity to avoid the necessity of expensive litigation before the Supreme Court of Canada, which has a very full docket. We were hoping that this provision would be adopted by Parliament before the Supreme Court had to deal with this matter.

Originally, this matter was scheduled for the spring. The court has now put it off until the fall. We are still hoping that Parliament will adopt this amendment, and therefore render the appeal to the Supreme Court moot. The Supreme Court can then deal with more important issues.

**Senator Baker:** Will you answer my question on this?

**Mr. Piragoff:** Is there a process? Yes, senator. We look at every decision of the Supreme Court of Canada that has Charter implications, specifically if the Supreme Court of Canada rules a provision to be unconstitutional. We then have to decide whether there are amendments that can be made to rectify the provision or whether a new scheme must be developed and put before Parliament so that Parliament can then engage in a dialogue with the court as to how it wishes to implement a public policy within the confines of the Charter.

**Senator Baker:** What about section 488 and the search warrants of law offices? It was struck down a couple of years ago.

**Mr. Piragoff:** Yes. The provision as worded was struck down. The Supreme Court of Canada, in that case, also gave detailed guidelines as to how to implement the decision. The department is presently working with the bar and the law societies to develop a legislative scheme that would implement the Supreme Court decision.

**M. Piragoff:** Le projet de loi a d'abord été présenté au Parlement le printemps dernier. On avait alors l'occasion de corriger la loi de façon à ce qu'il n'y ait plus lieu de contester la décision devant la Cour suprême du Canada. Il a été jugé que la Cour d'appel de l'Ontario avait eu raison de rendre cette décision. La disposition était incomplète. Ce qui manquait dans la loi n'était pas, sénateur, ce dont vous avez parlé concernant les motifs raisonnables de croire, parce que cela se trouve déjà dans la loi. La loi prévoit qu'un juge doit décider.

**Le sénateur Baker:** Pas un juge, un juge de paix.

**M. Piragoff:** Oui. C'est dans la loi actuelle. Ce qui manquait dans la loi en vigueur, c'est le fait que le juge de paix devait être convaincu que l'arme à feu se trouvait sur les lieux.

Autrement dit, le juge de paix devait être convaincu que l'arme à feu se trouvait sur les lieux avant que l'agent de police soit autorisé à perquisitionner. Le policier ne pouvait pas décider de le faire. Il devait amener un juge de paix à décider qu'il y avait des raisons de croire que l'arme à feu se trouvait sur les lieux.

Le ministère a présenté cette modification dans le projet de loi parce qu'il pouvait éviter des procédures coûteuses devant la Cour suprême du Canada, qui avait un dossier très complet. Nous espérons que la disposition soit adoptée par le Parlement avant que la Cour suprême n'examine la question.

Au départ, l'affaire devait se régler au printemps. Le tribunal l'a reportée jusqu'à l'automne. Nous espérons toujours que le Parlement adopte la modification, de façon à ce qu'il ne soit plus nécessaire de contester la décision devant la Cour suprême. La Cour suprême pourra alors examiner des questions plus importantes.

**Le sénateur Baker:** Allez-vous répondre à ma question là-dessus?

**M. Piragoff:** S'il y a une façon de faire? Oui, sénateur. Nous étudions toutes les décisions de la Cour suprême du Canada qui ont une incidence sur la Charte, surtout si la Cour suprême déclare une disposition inconstitutionnelle. Nous devons ensuite déterminer si des modifications peuvent être prises pour corriger la disposition ou s'il faut proposer au Parlement un nouveau régime pour qu'il engage un dialogue avec le tribunal sur la façon de mettre en oeuvre une politique publique conforme à la Charte.

**Le sénateur Baker:** Pour ce qui est de l'article 488 sur les mandats de perquisition des cabinets d'avocats, n'a-t-il pas été annulé il y a quelques années?

**M. Piragoff:** Oui. La disposition qui existait a été annulée. Dans ce cas, la Cour suprême du Canada a aussi fourni des lignes directrices détaillées sur la façon de mettre en oeuvre sa décision. Le ministère travaille actuellement avec les barreaux pour élaborer un cadre législatif mettant en oeuvre la décision de la Cour suprême.

It has a significant effect on the extent to which the law societies would get involved in investigations. It is not an easy issue because it does involve resources on behalf of the law societies, for example.

**The Chairman:** The minister should be arriving shortly.

**Senator Harb:** Unless no one has further questions for the witnesses, I suggest you may want to prepare a pleasant surprise for the minister and do the clause-by-clause consideration of the bill.

**The Chairman:** We could put that to the committee.

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Harb:** There we go.

**Senator Baker:** I want to say to the witness that the gentleman sitting beyond the official opposition, representing the department, Mr. Wong, did a magnificent job the other day in defending the indefensible.

**The Chairman:** We welcome our friend and colleague, the Honourable Irwin Cotler, Minister of Justice. Mr. Cotler will be making a brief presentation, followed by some questions from senators.

**The Honourable Irwin Cotler, Minister of Justice and Attorney General of Canada:** Thank you, honourable senators. I am delighted to once again come to this chamber.

**Senator Smith:** Such a fun place.

**Mr. Cotler:** I saw Speaker Dan Hays at a national prayer breakfast this morning, and I told him that I have great respect for this chamber and your application of sober second thought to what is done in the other House, for which I have some responsibility.

I understand that Mr. Piragoff has briefed you with respect to this proposed legislation, sometimes referred to in shorthand as the "traps legislation." While that is a salient feature of the proposed legislation, I think it has to be seen as a kind of mini omnibus bill. Sometimes people say there are disparate provisions in an omnibus bill with a patchwork character, but I suggest there are two principles that underpin the amendments in this proposed legislation or mini omnibus package. The first is what might be called the protection of public safety, and the second is the protection of rights of persons. I will come back to this at the end of my remarks.

[Translation]

In addition to the proposed technical amendments, Bill C-14 proposes, as Mr. Piragoff explained to you this morning, some substantive criminal law amendments. One such proposed change to section 247 of the Criminal Code pertains to the offence of setting a trap that could result in a person's death. The use of so-called mortal traps further heightens concerns over marijuana growing operations.

Cela a une grande incidence sur la participation des barreaux aux enquêtes. La question n'est pas facile parce qu'elle met en cause les ressources pour le compte des barreaux, par exemple.

**Le président:** Le ministre devrait arriver bientôt.

**Le sénateur Harb:** Si nous n'avons plus de questions à poser aux témoins, je propose qu'on réserve une belle surprise au ministre en commençant l'étude article par article du projet de loi.

**Le président:** Nous pouvons en faire la proposition au comité.

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Harb:** Allons-y.

**Le sénateur Baker:** Je veux dire au témoin que le représentant du ministère, M. Wong, qui est assis à côté de l'opposition officielle, a fort bien réussi l'autre jour à défendre l'indéfendable.

**Le président:** Nous accueillons notre ami et collègue, l'honorable Irwin Cotler, ministre de la Justice. M. Cotler va faire une brève déclaration, après quoi il va répondre aux questions des sénateurs.

**L'honorable Irwin Cotler, ministre de la Justice et procureur général du Canada:** Merci, sénateurs. Je suis heureux de revenir vous rencontrer.

**Le sénateur Smith:** Nous sommes tellement accueillants.

**M. Cotler:** J'ai rencontré le Président Dan Hays à un petit déjeuner-prière national ce matin, et je lui ai dit comment je respectais le Sénat et son examen objectif des mesures prises à la Chambre, mesures dont je suis un peu responsable.

Je pense que M. Piragoff vous a expliqué le projet de loi, qu'on appelle parfois, pour résumer, le projet de loi sur les trappes. C'est un aspect important du projet de loi, mais il faut considérer cette mesure comme un genre de miniprojet de loi omnibus, à mon avis. Ce genre de projet de loi regroupe parfois des dispositions plutôt disparates, mais je dirais qu'il y a deux principes à la base de ce qui est proposé dans ce projet de loi. Le premier est ce que j'appellerais la protection de la sécurité publique et le deuxième la protection des droits des personnes. Je vais y revenir à la fin de ma déclaration.

[Français]

En plus de comprendre les modifications techniques, M. Piragoff vous a expliqué ce matin que le projet de loi C-14 propose quelques modifications de fond en matière de droit pénal. Une telle modification se retrouve à l'article 247 du Code criminel qui traite de l'infraction qui consiste à poser une trappe susceptible de causer la mort d'une personne. L'utilisation de trappes mortelles est un phénomène qui rend encore plus sérieuse les préoccupations face aux opérations de production de marijuana.



*[English]*

The police and firefighters, the front-line workers, have found that more and more, these deadly traps are being set by organized crime groups to assist them in committing illegal activities.

*[Translation]*

The bill proposes stiffer penalties for persons attempting to set traps to protect a place or to commit an indictable offence. By proposing far tougher sanctions, the government intends to demonstrate that it is taking criminal activities associated with marijuana growing operations very seriously.

*[English]*

At the same time, we are in accord with the comments made by Senator Nolin, speaking with respect to this bill, when he said that the severe sanctions would not solve the entire problem.

*[Translation]*

However, the proposed changes to section 247 of the Criminal Code would ensure that the law makes provision for adequate penalties to address the new threat encountered by front-line workers upon entering a place in which a mortal trap has been set.

*[English]*

Another key proposal in Bill C-14 seeks to introduce an amendment to the Criminal Code that puts parameters on the use of technology to protect our computer networks and information systems. In particular, the amendment makes it clear that it is not illegal for persons to protect their computer systems through the use of intrusion detection systems. The amendment would also allow computer professionals to properly manage a computer system for quality control purposes. Intrusion detection activities include ensuring the flow of communications and maintaining the security and integrity of the computer systems and the data in those systems. In other words, computer management activities that protect the computer system from such things as worms, viruses and other security breaches are legitimate and normal activities. However, and this is the important point here, the amendment is necessary because there is a risk that private communications could be intercepted while performing these activities. In effect, we do not want to criminalize persons who legitimately protect their property using reasonable means, and at the same time, we want to ensure that the privacy of Canadians is protected. This is the kind of balancing approach that we envisage with respect to this amendment.

These amendments complement current Criminal Code exemptions for persons employed in the telecommunications industry, and to ensure that the government has the lawful authority to protect its systems, an amendment to the Financial Administration Act is also proposed.

*[Traduction]*

Les policiers et les pompiers, les intervenants de première ligne, ont constaté que les groupes criminalisés tendent de plus en plus souvent des pièges mortels pour pouvoir s'adonner à des activités illégales.

*[Français]*

Le projet de loi propose d'augmenter les peines applicables à ceux qui tentent d'installer des trappes pour protéger des lieux ou afin de perpétrer d'autres actes criminels. En proposant des peines beaucoup plus sévères, le gouvernement entend démontrer qu'il prend au sérieux les activités criminelles dangereuses liées à la culture de la marijuana.

*[Traduction]*

En même temps, nous sommes d'accord avec le sénateur Nolin qui a dit, à propos du projet de loi, que des sanctions sévères ne régleraient pas tout le problème.

*[Français]*

Toutefois, les modifications proposées à l'article 247 visent, tout au moins, à assurer que des peines adéquates seraient prévues au Code criminel afin de répondre à la nouvelle menace à laquelle font face les intervenants de première ligne lorsqu'ils pénètrent dans un lieu muni d'une trappe susceptible de leur causer la mort.

*[Traduction]*

Il y a une autre proposition importante qui est faite dans le projet de loi C-14 et c'est celle qui modifie le Code criminel pour établir des paramètres en vue de protéger nos réseaux informatiques et nos systèmes d'information. Plus particulièrement, la modification précise qu'il n'est pas illégal de protéger son système informatique à l'aide de systèmes de détection des intrusions. Les informaticiens pourraient ainsi bien contrôler la qualité des systèmes informatiques. Les activités de détection des intrusions permettent d'assurer la circulation des communications ainsi que la sécurité et l'intégrité des systèmes informatiques et des données qu'ils contiennent. Autrement dit, les activités de gestion informatique visant à protéger les réseaux informatiques contre les vers, les virus et d'autres atteintes à la sécurité sont des activités légitimes et normales. Cependant, et il est important de le souligner, la modification est nécessaire parce que les communications privées pourraient être interceptées pendant ces activités. En effet, nous ne voulons pas incriminer ceux qui protègent en toute légitimité ce qui leur appartient à l'aide de moyens raisonnables, mais nous voulons aussi assurer la protection des renseignements personnels des Canadiens. C'est le genre d'équilibre que nous envisageons avec cette modification.

Ces propositions font suite aux exemptions du Code criminel à l'égard des personnes qui travaillent dans le secteur des télécommunications et, pour assurer que le gouvernement est autorisé à protéger ses systèmes, on propose également de modifier la Loi sur l'administration des finances publiques.

In summary, while this mini omnibus bill may appear to contain a set of unrelated initiatives of a sometimes technical and housekeeping character, nonetheless they are each anchored in two principles, protection of public safety and protection of persons.

Let me close with some examples. The traps offence is intended to protect the public from the criminal conduct that the traps seek to insulate or cover up, such as grow-ops and their linkage with organized crime, but it is also intended to protect the lives of front-line workers who may be approaching such residential dwellings that have been booby-trapped to protect criminal activities. This proposed legislation is necessary because more of that kind of criminal conduct is taking place, and it is more and more necessary to protect the lives of these front-line workers.

As for the amendment concerning intrusion detection devices, as I mentioned, this is intended to protect the integrity of computer information systems against those who would seek to undermine them, but it is also intended to protect the privacy of the information that is caught up in the course of the protection of these information systems.

The third example here concerns a police officer entering a dwelling. It seeks to authorize entry to protect the public interest when somebody has a weapon that he or she may use in a manner that is dangerous to themselves or others. It also seeks to ensure that such a warrant-based entry is based on a reasonable and probable cause with respect to the evidentiary basis for that offence.

In the matter of the provisions regarding preliminary inquiry, again, they appear to be of a housekeeping nature, but they are intended to ensure fairness and efficiencies in the criminal justice system.

As a consequence of 9/11, we have in the legislation at this point a mandatory in-camera exclusion of certain kinds of information, such as the identity of an informant. Here, one might say, is an example of where we somewhat overreached in our legislation in the immediate aftermath of the 9/11 fallout. Interestingly, it has not really been picked up, but it is a correction that we need to introduce into the legislation. This does not mean that courts cannot exercise their inherent jurisdiction to have an in-camera proceeding where it would be appropriate or necessary to do so. What it means is that we will not necessarily have a mandatory in-camera proceeding where it might not be warranted, and where the public interest would be better served otherwise. This is an important amendment in the public interest that, at the same time, protects the national security. That is why I say this collage of mini-omnibus amendments is intended to protect public security and the safety of the community, and to protect the rights of persons.

**Senator Kinsella:** I have a general question for the minister. It is always good to see the minister.

Are you satisfied with the training and preparation of those who will be managing these kinds of data in terms of the standard that is set by the Charter of Rights and Freedoms?

En somme, les mesures de nature technique et administrative que le miniprojet de loi omnibus propose peuvent sembler ne pas avoir de rapport entre elles, mais elles reposent toutes sur deux principes, celui de la protection de la sécurité publique et celui de la protection des personnes.

Permettez-moi de vous donner quelques exemples en terminant. L'infraction sur l'installation de trappes vise à protéger le grand public contre les actes criminels que ces trappes cherchent à cacher, comme les activités de culture de drogue et leurs liens avec le crime organisé, mais elle vise aussi à protéger la vie des intervenants de première ligne qui peuvent avoir à s'approcher d'habitations piégées pour protéger des activités criminelles. Le projet de loi est rendu nécessaire parce que ces actes criminels sont de plus en plus fréquents et qu'il est nécessaire de protéger la vie des intervenants.

Pour ce qui est des appareils de détection des intrusions, comme je l'ai dit, la modification vise à protéger l'intégrité des systèmes informatiques contre ceux qui veulent leur causer des dommages, mais elle vise aussi à protéger les renseignements personnels liés à la protection des systèmes d'information.

Le troisième exemple que je voudrais donner est celui d'un policier qui entre dans une résidence. On veut protéger l'intérêt public quand une personne possède une arme et peut s'en servir contre elle-même ou quelqu'un d'autre. On veut aussi s'assurer que le mandat de perquisition est délivré sur la foi de motifs raisonnables en vue de prouver qu'il y a infraction.

Pour ce qui est des dispositions concernant l'enquête préliminaire, elles semblent de nature administrative, mais visent en fait à assurer l'équité et l'efficacité du système de justice pénale.

Depuis les attentats du 11 septembre, la loi prévoit que certaines informations, comme l'identité d'un informateur, soient tenues secrètes. C'est peut-être un cas où nous sommes allés trop loin dans la foulée du 11 septembre. Fait intéressant, on n'a pas vraiment insisté là-dessus, mais c'est une correction qu'il faut apporter à la loi. Ce qui ne veut pas dire que les tribunaux ne peuvent pas tenir de séances à huis clos quand c'est préférable ou nécessaire, mais il n'y aura pas nécessairement de séances à huis clos quand ce n'est pas justifié et quand l'intérêt public serait mieux servi autrement. C'est une modification importante pour l'intérêt public qui, en même temps, protège la sécurité nationale. C'est la raison pour laquelle je pense que cette série de modifications de nature générale visent à protéger la sécurité publique et la sécurité des gens ainsi que les droits de la personne.

**Le sénateur Kinsella:** J'ai une question générale à poser au ministre. C'est toujours agréable de le rencontrer.

Êtes-vous satisfait de la formation et de la préparation de ceux qui vont s'occuper de la gestion des données de ce genre, pour ce qui est de la norme établie par la Charte des droits et libertés?



**Mr. Cotler:** Those who know me, know that — I must make full disclosure — I happen to be one of those who are technically illiterate. I do not know how computers, e-mails and these information systems in fact work. If I could introduce a little levity into your proceedings, this is a story that has become legendary in my family.

When my son was close to 3 years old — he is now 17 — he seemed to have a kind of prescient understanding of how these things worked that I did not. He came to me one day and said, “Daddy, can you help me fix the video?” I said, “I do not know how to fix the video,” and he looked at me with that impish smile that has become his trademark and said, “I know, daddy. All I am asking is that you pick me up because I cannot reach it.”

It would be presumptuous of me to answer a technical question of that kind, because I have now made full disclosure of the fact that I am technically challenged. I will ask Mr. Piragoff to respond.

**Mr. Piragoff:** Thank you, honourable senators. The provision has a number of safeguards to ensure that the persons who use intrusion detection systems, for example, are acting reasonably and necessarily in managing the quality of service. It spells out a number of factors that help define what is meant by quality of service and performance factors, such as responsiveness, capacity of the system, integrity and the availability of the system. There is also the provision that I had highlighted to Senator Beaudoin earlier today, that any information obtained as a result of the use of an intrusion detection system can only be retained or used if it is essential to identify, isolate or prevent harm to the computer system, or it is required for the purposes of criminal investigation or prosecution. There are guidelines and safeguards built into the bill to restrict its use.

**Senator Kinsella:** Those organizations have fairly large Internet systems. Say, in an organization with 5,000 or 10,000 computers throughout its system, the human resources branch or some branch of the organization apprehends that there is a lot of what they perceive to be private use or misuse of computer time. There is software available now that allows organizations to determine at any in time whether or not there is a certain level of misuse throughout their systems. Is there anything in the bill that envisages oversight of that, either authorizing it or impeding it?

**Mr. Piragoff:** In the private sector, employees’ use of computers is governed to a large extent by employer-employee relationships. The employer may set certain service standards, certain rules, with respect to the use of computer systems, such as to what extent it can be used for personal purposes. Employees in the private sector may agree with their employer that in order to use the computer system, they have to comply with certain rules and regulations, including the ability of the employer to ensure that the equipment, which is the employer’s property, is being used properly and for the purpose for which it has been given to

**M. Cotler:** Ceux qui me connaissent savent, et je vais tout vous dire, que je m’y connais très peu en informatique. Je ne sais pas comment les ordinateurs, le courrier électronique et les autres systèmes d’information fonctionnent. Si je peux alléger un peu la discussion, c’est un fait qui est devenu légendaire dans ma famille.

À trois ans, mon fils, qui en a aujourd’hui 17, semblait doué pour comprendre le fonctionnement de ces appareils, ce qui n’était pas mon cas. Un jour, il m’a demandé de l’aider à réparer le magnétoscope. Je lui ai répondu que je ne savais pas comment faire et, avec ce sourire espiègle qui fait sa marque de commerce, il m’a dit qu’il allait le réparer, qu’il voulait simplement que je le soulève pour qu’il puisse atteindre l’appareil.

Il serait donc présomptueux de ma part de répondre à une question technique de cette nature, car j’ai révélé au grand jour mes limites pour tout ce qui relève de la technologie. Je vais demander à M. Piragoff de répondre.

**M. Piragoff:** Merci, honorables sénateurs. Cette disposition est assortie de plusieurs sauvegardes afin que les personnes qui ont recours à des systèmes de détection d’intrusions, par exemple, agissent de manière raisonnable et nécessaire dans le contexte de la gestion de la qualité du service. Elle précise plusieurs facteurs qui permettent de définir ce que désignent la qualité du service et les facteurs de qualité tels que la réactivité et la capacité de l’ordinateur ainsi que l’intégrité et la disponibilité de celui-ci et des données. On retrouve également la disposition que j’ai portée à l’attention du sénateur Beaudoin un peu plus tôt aujourd’hui, selon laquelle toute information obtenue par suite de l’utilisation d’un système de détection d’intrusions ne peut être conservée ou utilisée que si elle est essentielle pour détecter, isoler ou empêcher des activités dommageables pour l’ordinateur, ou si elle s’impose à des fins d’enquête ou de poursuites pénales. Le projet de loi comprend des lignes directrices et des sauvegardes pour en restreindre l’utilisation.

**Le sénateur Kinsella:** Ces organisations ont des systèmes Internet assez vastes. Prenons l’exemple d’une organisation qui possède 5 000 ou 10 000 ordinateurs et où la direction des ressources humaines — ou une autre — a l’impression que beaucoup d’employés font un usage privé ou détourné du temps machine. Il existe maintenant des logiciels qui permettent aux organisations de déterminer à n’importe quel moment si leurs systèmes font ou non l’objet d’usage détourné. Le projet de loi prévoit-il une surveillance à cet égard, pour l’autoriser ou l’empêcher?

**M. Piragoff:** Dans le secteur privé, l’utilisation des ordinateurs par les employés est régie dans une grande mesure par les relations employeur-employé. L’employeur peut fixer certaines normes de service, certaines règles à propos de l’utilisation des systèmes informatiques comme, par exemple, dans quelle mesure ils peuvent être utilisés à des fins personnelles. Les employés du secteur privé peuvent convenir avec leur employeur que pour utiliser le système informatique, ils doivent respecter certains règlements, y compris accepter que l’employeur ait la capacité de s’assurer que le matériel, qui est la propriété de l’employeur, est

the employees. Madame d'Auray is here and can speak to the measures that the Government of Canada uses to ensure the proper use of computer systems by employees.

**Ms. Michelle d'Auray, Chief Information Officer, Treasury Board Secretariat:** Honourable senators, with regard to the training of specialists who will be using these systems and technologies, the Treasury Board Secretariat will be setting some very clear guidelines. The people who will be monitoring and using these technologies will be specially security-screened and trained in their use. There will be strict guidelines in terms of the information that can or cannot be retained, and the measures and mechanisms through which they can do so. This, as Mr. Piragoff explained, is different from the measures that employers can take to monitor the equipment for either excessive personal use or behaviour that is not tolerated in a work environment.

This does not deal with those issues. Those are dealt with separately. This really is a means to protect the computer systems and the integrity of the networks from malicious attack.

**Senator Kinsella:** This is a kind of policy question. One of our colleagues has introduced a bill in the Senate dealing with spam. Is the government looking at that problem, and not only as an employer? I am sure that in your own office, your staff will report that there is a lot of material coming through your system that is all spam, and it takes a lot of time to get through it. Is the government itself looking at legislation in that area?

**Mr. Cotler:** Industry Canada is taking the lead in looking into that matter. We are looking here at the two aspects that have to do with the protection of the integrity of the information system, and, as we indicated, the protection of the right to privacy. In other words, the proposed legislation intends to make clear the lawful authority of the federal government to protect its information systems and data through intrusion detection measures.

The amendments are also intended to allow individuals to protect their computers from electronic communications that could harm their systems. As we said, the defence of monitoring activities is necessary to safeguard the integrity of the systems and to preserve the continuity of service.

Where private communications are intercepted for the purpose of and in the course of protecting a computer system against harm, they can only be used if they are essential in identifying, isolating or preventing harm to the computer systems, or as permitted by the Criminal Code. Your initial question, which relates to this, was with regard to ensuring that departments of the federal government apply this authority in a consistent manner and in compliance with both the Privacy Act and the Canadian Charter of Rights and

utilisé correctement et aux fins pour lesquelles il a été confié aux employés. Mme d'Auray peut parler des mesures prises par le gouvernement du Canada pour s'assurer que les fonctionnaires utilisent correctement les systèmes informatiques.

**Mme Michelle d'Auray, dirigeante principale de l'information, Secrétariat du Conseil du Trésor:** Honorables sénateurs, en ce qui concerne la formation des spécialistes qui vont utiliser ces systèmes et technologies, le Secrétariat du Conseil du Trésor va établir des lignes directrices très claires. Ceux qui vont surveiller et utiliser ces technologies auront subi un contrôle sécuritaire approprié et suivi une formation adéquate. Des lignes directrices strictes préciseront l'information qui peut ou ne peut être conservée, ainsi que les mesures et mécanismes permettant de le faire. Comme M. Piragoff l'a expliqué, c'est différent des mesures que les employeurs peuvent adopter pour vérifier si le matériel est utilisé excessivement à des fins personnelles ou entraîne des comportements qui ne sont pas tolérés en milieu de travail.

Ces questions ne sont pas traitées ici, elles le sont à part. Il s'agit véritablement de trouver un moyen de protéger les systèmes informatiques ainsi que l'intégrité des réseaux de toute attaque malveillante.

**Le sénateur Kinsella:** C'est en quelque sorte une question de principe. Un de nos collègues a présenté un projet de loi au Sénat relatif à la diffusion de messages non sollicités. Le gouvernement se penche-t-il sur ce problème, et pas seulement en tant qu'employeur? Je suis sûr que dans votre propre bureau, votre personnel ne manque pas de signaler qu'il retrouve énormément de messages non sollicités dans votre système et que s'en débarrasser prend beaucoup de temps. Le gouvernement envisage-t-il une mesure législative dans ce domaine?

**M. Cotler:** Industrie Canada est le premier ministère à se pencher sur cette question. Nous examinons les deux aspects liés à la protection de l'intégrité du système informatique et, comme nous l'avons indiqué, à la protection du droit à la vie privée. En d'autres termes, la législation proposée vise à clairement préciser le pouvoir légal du gouvernement fédéral de protéger ses systèmes et ses données informatiques en prenant des mesures de détection d'intrusions.

Les modifications visent également à permettre aux particuliers de protéger leurs ordinateurs de communications électroniques susceptibles de donner lieu à des activités dommageables pour leurs systèmes. Comme nous l'avons dit, il est nécessaire de prévoir des activités de surveillance pour protéger l'intégrité des systèmes et assurer la continuité du service.

Alors que des communications privées sont interceptées dans le but de protéger un système informatique de toute activité dommageable et au cours de ce processus de protection, elles ne peuvent être utilisées que si elles sont essentielles pour détecter, isoler ou empêcher toute activité dommageable pour les systèmes informatiques, ou comme l'autorise le Code criminel. Votre question initiale à ce sujet portait sur le fait que les ministères fédéraux doivent user de ce pouvoir de manière cohérente et conformément à la Loi sur la protection des renseignements



Freedoms. As Ms. d'Auray has mentioned, the Treasury Board Secretariat is now preparing standards and guidelines in that regard.

I might add that the Privacy Commissioner has been consulted with respect to this set of amendments and provisions. Ms. Stoddart has an understanding of what is being done here with respect to privacy and has given her assent to it.

**Senator Smith:** I have one area of inquiry, and it may be more for your officials, given your admission of computer illiteracy. I am basically comfortable with the provisions in here, and I am pretty computer illiterate myself, although until very recently I managed a big law firm with over 1,500 systems in 7 cities.

Are you satisfied that the provisions in the code that relate to mischievous computer viruses, which can cost literally billions of dollars, and the penalties provided are adequate? The cost has been unimaginable in the last year alone.

Are you satisfied that the provisions deal with the current challenge?

**Mr. Cotler:** The provisions have been in the Criminal Code since the mid 1980s. There has been an appreciation of the seriousness of the problem, as evidenced by anti-virus products, firewalls and, now, dedicated intrusion detection systems to act as alarms to alert an operator to unusual activity on a computer system. However, the criminal law framework with respect to that seriousness is already in the Criminal Code.

**Mr. Piragoff:** There are provisions in the Criminal Code that were enacted in 1985, as the minister indicated, that deal with unauthorized access to computer systems, as well as mischief to data and unauthorized obstruction of or interference with the use of data or systems.

**Senator Smith:** Is it working?

**Mr. Piragoff:** The penalties are significant, the maximum being 10 years of incarceration. There have been some prosecutions in the country based on these provisions.

**Mr. Cotler:** Part of the raison d'être of this proposed legislation is to encompass the developments in technology and to ensure that the framework of the Criminal Code, which sometimes speaks in terms of telephones, is refined to take into account the most emergent technology. There is an old saying to the effect that while science races, the law lags. Once again, the scientists are beating the lawyers. This is an attempt to have the law catch up with the technology in this area.

**Senator Smith:** I was just looking for some assurance that, it having been drafted almost 20 years ago, you are comfortable that the provisions are still adequate. Have the Americans not been making changes to stiffen penalties?

personnels et à la Charte canadienne des droits et libertés. Comme l'a indiqué Mme d'Auray, le Secrétariat du Conseil du Trésor prépare maintenant des normes et des lignes directrices à cet égard.

J'ajouterais que la commissaire à la protection de la vie privée a été consultée à propos de cette série de modifications et de dispositions. Mme Stoddart est informée de ce qui se fait ici à propos de la protection de la vie privée et a donné son accord.

**Le sénateur Smith:** Il y a un sujet qui m'intéresse et peut-être pourrais-je poser mes questions à vos fonctionnaires surtout, puisque vous avez parlé de votre analphabétisme informatique. Les dispositions présentées me conviennent en gros, et je suis moi-même assez analphabète en matière d'informatique, même si jusqu'à tout récemment, j'étais à la tête d'un grand cabinet d'avocats possédant plus de 1 500 systèmes informatiques dans 7 villes.

Êtes-vous satisfait des dispositions du code relatives aux virus informatiques malveillants qui peuvent littéralement coûter des milliards de dollars, et pensez-vous que les peines prévues soient adéquates? Le coût en a été inimaginable au cours de l'année écoulée seulement.

Croyez-vous que les dispositions s'attaquent à ce problème d'actualité?

**M. Cotler:** Les dispositions se retrouvent dans le Code criminel depuis le milieu des années 80. La gravité du problème a été reconnue, comme en témoignent les produits antivirus, les pare-feux et maintenant, les systèmes de détection d'intrusions qui permettent d'alerter tout opérateur d'activité inhabituelle sur un système informatique. Toutefois, le cadre pénal relatif à la gravité de l'acte se trouve déjà dans le Code criminel.

**M. Piragoff:** Des dispositions promulguées dans le Code criminel en 1985, comme vient de le dire le ministre, visent l'accès non autorisé aux systèmes informatiques, ainsi que les activités dommageables pour les données et l'obstruction ou l'empêchement non autorisé de l'utilisation des données ou des systèmes.

**Le sénateur Smith:** Les résultats en sont-ils probants?

**M. Piragoff:** Les peines sont lourdes, la peine maximale représentant 10 ans d'incarcération. Des poursuites ont déjà été intentées dans notre pays en vertu de ces dispositions.

**M. Cotler:** La raison d'être de cette mesure législative proposée c'est, entre autres choses, d'englober les progrès de la technologie et de faire en sorte que le cadre du Code criminel, qui renvoie parfois aux téléphones, soit perfectionné pour prendre en compte les technologies les plus nouvelles. Comme on le dit souvent, la science progresse à toute vitesse tandis que la loi reste à la traîne. Là encore, les scientifiques l'emportent sur les juristes. Nous voulons que la loi rattrape la technologie dans ce domaine.

**Le sénateur Smith:** Je voulais juste vous entendre dire que même si elles ont été rédigées il y a quelque 20 ans, ces dispositions vous semblent toujours convenir. Les Américains n'ont-ils pas apporté des changements pour alourdir les peines?

**Mr. Piragoff:** Any problems with the law are not with respect to the definition of offences. It is more with regard to the police having both the legal and the technical capacity to investigate, particularly, systems that are countrywide or international. Those are the issues the department is reviewing to ensure that the legal powers of investigation are adequate. The department is undertaking a review with the Department of Industry and the Ministry of Public Safety and Emergency Preparedness.

**Senator Jaffer:** Welcome, minister. I was very pleased to hear you talk about the mandatory secret hearings, because as you know, the judges are not very happy about those either.

Would you please explain how you see that process working so that I understand it correctly? Are you talking about proposed section 18 on page 10, or are you talking about the next page? Which proposed sections are you referring to?

**Mr. Cotler:** We are referring to proposed section 18 in that regard. What is involved here is a repeal of section 37.21 of the Canada Evidence Act. You are correct that it is proposed section 18 and following in the bill.

**Senator Jaffer:** Would the same judge hear the matter, or will those things be worked out by the judiciary? Who sees the certificate? Will there be a mandatory hearing? How do you foresee the process working?

**Mr. Cotler:** There are two disparate issues here. This is dealing with the question of the mandatory nature of the hearing. We are, in effect, repealing the provision in the Canada Evidence Act that would have made that matter mandatory.

With regard to the appropriate judge to hear it, that is not part of this proposed legislation; that is dealt with elsewhere in the code.

**Senator Jaffer:** Do I understand correctly that currently, the judge can determine whether or not there should be a secret hearing?

**Mr. Cotler:** This amendment deals with a very particular aspect of the mandatory nature of a hearing. There is a larger issue involved here to which I think you are referring, Senator Jaffer. Parts of that may be taken up. I have referred section 4 of the Security of Information Act to the House of Commons Justice and Human Rights Committee for a review, because that goes into the whole issue of national security versus fundamental freedoms such as freedom of the press and the matter of disclosure. I suspect that some other parts of that will be taken up in the fall of 2004, when the mandatory three-year review of Bill C-36 takes place. That will allow us to engage in what I think is a necessary, comprehensive look at the anti-terrorism law after three years. We will have to ask ourselves what the law was intended to do.

Has it worked with respect to the purposes for which it was intended? Has there been any prejudicial fallout in the manner in which it may have singled out individuals for differential and

**M. Piragoff:** Ce n'est pas nécessairement la définition des infractions qui pose problème; il s'agit plutôt de faire en sorte que les forces policières aient la capacité juridique et technique de mener des enquêtes, surtout au sujet de systèmes nationaux ou internationaux. Ce sont les questions que le ministère examine pour faire en sorte que les pouvoirs juridiques d'enquête sont adéquats. Le ministère procède à un examen de concert avec le ministère de l'Industrie et le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile.

**Le sénateur Jaffer:** Bienvenue, monsieur le ministre. C'est avec plaisir que je vous ai entendu parler des audiences secrètes obligatoires, car, comme vous le savez, les juges n'en sont pas très satisfaits non plus.

Pourriez-vous expliquer comment le processus va fonctionner pour que je puisse bien le comprendre? Parlez-vous de l'article 18 qui est proposé à la page 10 ou de la page suivante? À quels articles proposés renvoyez-vous?

**M. Cotler:** Nous renvoyons à l'article 18 proposé à cet égard. Il s'agit de l'abrogation de l'article 37.21 de la Loi sur la preuve au Canada. Vous avez raison, il s'agit de l'article 18 et des articles suivants du projet de loi.

**Le sénateur Jaffer:** Est-ce que c'est le même juge qui entendrait l'affaire ou serait-elle examinée par le pouvoir judiciaire? Qui voit le certificat? Faudra-t-il tenir une audience obligatoire? Comment envisagez-vous ce processus?

**M. Cotler:** Deux questions distinctes se posent. Il s'agit de la question de la nature obligatoire de l'audience. Nous abrogeons en fait la disposition de la Loi sur la preuve au Canada qui l'aurait rendue obligatoire.

Pour ce qui est du juge pertinent, cet élément ne fait pas partie du projet de loi; la question est traitée ailleurs dans le Code.

**Le sénateur Jaffer:** Ai-je raison de croire qu'actuellement le juge peut décider si l'audience doit être secrète ou non?

**M. Cotler:** Cette modification traite d'un aspect très particulier de la nature obligatoire d'une audience. Une question plus vaste se pose ici et je crois que c'est ce dont vous voulez parler, sénateur Jaffer. On peut en examiner plusieurs parties. J'ai renvoyé l'article 4 de la Loi sur la protection de l'information au Comité de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes pour qu'il en fasse un examen, puisque cet article se rattache à toute la question de la sécurité nationale versus les libertés fondamentales comme la liberté de la presse et la question de la divulgation. J'imagine que d'autres parties seront examinées au cours de l'automne 2004, au moment de l'examen obligatoire du projet de loi C-36 prévu au terme de trois ans. Cela nous permettra d'examiner de manière nécessaire et globale la Loi antiterroriste au bout de trois ans. Il faudra que l'on se demande quel était l'objet de la loi.

A-t-elle répondu aux attentes? A-t-elle été préjudiciable du fait qu'elle a pu cibler des particuliers qui ont fait l'objet de traitements différenciés et discriminatoires? Il s'agit d'apaiser les



discriminatory treatment? That is to address any apprehensions, for example, by representative visible minorities that the fallout from the legislation may have had unintended consequences and effects.

We have sought, in that regard, to maintain an ongoing discussion with focus groups of ethnic, racial and religious minorities to ask them about their understanding of the effectiveness and fairness in respect of which the act is applied. At the same time, we are asking our law enforcement officers the same sorts of questions, and they have gone through training to ensure that the act will be enforced and applied in an equitable manner, consistent with our responsibilities under the Charter.

As to the specifics here, with regard to the national security components and in-camera hearings and so on, we are making a specific amendment to reduce the mandatory nature of an in-camera hearing to allow judges to exercise their inherent discretion to order it, if it is deemed appropriate, but not to have to order it, as is now required under the Canada Evidence Act.

This is basically a corrective measure on something that we inadvertently overreached in the enactment of Bill C-36, by way of almost anticipating the review that is taking place, both with regard to section 4 of the Security of Information Act, formerly the Official Secrets Act, and the overall review in the fall. This is a kind of corrective along the way.

**Senator Jaffer:** I want to commend you for that. This will be important information for the minority groups.

I know you will not have this information now, but one of the commitments made to the minority groups was that there would be an advisory committee set up under Bill C-36. I have written many letters to your department and still have not found out if there is an advisory committee. I would very much appreciate it if you would send those details to our Chair. We do not have a separate Bill C-36 committee, so if you would do that, it would be helpful.

**Mr. Cotler:** I had sought, on my own, to meet with representatives of minority groups. For example, on Monday I will be meeting with representatives of the Canadian Arab Federation.

My whole approach with regard to the issue of Bill C-36 is in terms of human security legislation. On the one hand, anti-terrorism law and policy is intended to protect the security of a democracy and the fundamental rights of its inhabitants — rights to life, liberty and security of the person. We have a shared interest in this, whether we are members of a visible minority or not.

On the other hand, it is also intended to protect visible minorities from being singled out for differential and discriminatory treatment. Again, this is part of the notion of shared citizenship, so that we have a common commitment to this

inquietudes, par exemple, des minorités visibles représentatives sur lesquelles la loi risque d'avoir eu des conséquences et des effets fortuits.

Nous avons essayé à cet égard d'établir un dialogue constant avec les groupes de consultation représentant les minorités ethniques, raciales et religieuses pour leur demander, si à leur avis, la loi, telle qu'elle est appliquée, est efficace et juste. En même temps, nous posons à nos agents d'exécution de la loi les mêmes genres de questions et ils ont suivi une formation pour faire en sorte que la loi soit exécutée et appliquée de manière équitable, compatible avec nos responsabilités prévues en vertu de la Charte.

Pour ce qui est des détails, des éléments relatifs à la sécurité nationale et aux audiences à huis clos et cetera, nous rédigeons une modification particulière visant à diminuer le caractère obligatoire d'une audience à huis clos afin de permettre aux juges d'exercer leur pouvoir discrétionnaire pour ordonner la tenue d'une telle audience, s'ils le jugent pertinent, sans qu'ils ne soient obligés de l'ordonner, comme l'exige actuellement la Loi sur la preuve au Canada.

Il s'agit essentiellement d'une mesure permettant de corriger le projet de loi C-36 dont la portée s'est révélée trop vaste, devançant en quelque sorte l'examen actuel relatif à l'article 4 de la Loi sur la protection de l'information, l'ancienne Loi sur les secrets officiels, et l'examen général de l'automne prochain. C'est un genre de correctif en cours de route.

**Le sénateur Jaffer:** Je tiens à vous féliciter à ce sujet; c'est une information importante pour les minorités ethniques.

Je sais que vous n'avez pas cette information ici, mais selon l'un des engagements pris à l'égard des minorités ethniques, un comité consultatif devait être créé en vertu du projet de loi C-36. J'ai envoyé de nombreuses lettres à votre ministère et je ne sais toujours pas si un tel comité consultatif existe ou non. Je vous remerciais de bien vouloir envoyer ces détails à la présidence. Nous n'avons pas de comité particulier chargé du projet de loi C-36, si bien qu'il nous serait utile d'avoir cette information.

**M. Cotler:** J'ai moi-même essayé de rencontrer des représentants des groupes ethniques et lundi, par exemple, j'ai rendez-vous avec des représentants de la Fédération canado-arabe.

Le projet de C-36 m'intéresse dans la perspective d'une loi sur la sécurité humaine. Tout d'abord, la loi et la politique antiterroristes visent à protéger la sécurité d'une démocratie ainsi que les droits fondamentaux de ses habitants — droits à la vie, à la liberté et à la sécurité personnelle. Nous partageons le même intérêt à ce sujet, que nous appartenions à une minorité visible ou non.

Ensuite, elles visent également à protéger les minorités visibles de tout traitement différencié et discriminatoire. Là encore, pour ce qui est de l'exécution et de l'application de cette loi, on en revient au concept de citoyenneté commune qui permet de susciter

legislation as human security legislation, and common protection with respect to the enforcement and application of that legislation.

The worst thing would be if this legislation ends up dividing people, rather than it being understood as legislation that is to be reflective and representative of our shared commitment to human security in all its configurations.

**Senator Joyal:** Welcome, Mr. Minister. I cannot tell you how delighted I am that you are the Attorney General of Canada at a time when the review of Bill C-36 is underway.

What you have just outlined in relation to the act — and I see our colleague, Senator Kinsella, across the table — were issues that we raised at the special committee when we had to study the bill. We were very concerned that the bill went overboard because it was adopted at the worst possible time for having an objective and rational discussion, when people felt that they were under a threat. As you know, the general sentiment of the population at that time, given the horror of what happened, was that they were ready to yield on many aspects of privacy and the right to hold different opinions in a democracy. That is exactly what you just referred to.

I sincerely hope that we will have a very open process for the review of that legislation, considering that in all those types of legislation, there is always what I call “a law of unintended consequence.” The objective is sound. It receives overwhelming support, but in reality, when it is implemented, there are people who pay the price. I think Senator Jaffer has been the voice of the people who have been targeted.

We realize that as much as racism is an important aspect of our society, as you yourself said last weekend in Montreal, so too is what I call “social discrimination.” Groups in society that are seen as endangering the lives and freedom of others are singled out. I think it is an important preoccupation that all members of this committee share when we look into legislation. I commend you for beginning the process of review on this.

I hope it will not be rushed, because Bill C-36 was rushed. I remember very well that we were under a time limit — I think it was December 14 — to adopt that bill. Legitimate preoccupations were expressed about the extraordinary powers given to ministers, without judicial control, in terms of issuing certificates and so on. I am not imputing motives, but the reality is how the system works.

That is why, to come back to this bill, I am preoccupied by the fact that the Treasury Board will issue the guidelines. Treasury Board is an administrative unit of government. It is not the legal adviser of government. If the Treasury Board guidelines, as Ms. d'Auray has mentioned, are to be the guidelines for what is

un sentiment d'adhésion à cette mesure législative assimilée à une loi sur la sécurité humaine, soulignant ainsi l'importance de la notion de protection commune.

La pire chose qui pourrait arriver, ce serait que cette loi finisse par diviser les gens au lieu d'être comprise comme reflétant et représentant notre engagement commun à la sécurité humaine sous tous ses aspects.

**Le sénateur Joyal:** Bienvenue, monsieur le ministre. Je ne peux vous dire jusqu'à quel point je suis ravi que vous soyez le procureur général du Canada au moment où se déroule l'examen du projet de loi C-36.

Ce que vous venez de souligner par rapport à la loi — et je vois notre collègue, le sénateur Kinsella, en face — correspond aux questions que nous avons soulevées au comité spécial chargé d'examiner le projet de loi. Ce qui nous inquiétait beaucoup, c'était que le projet de loi était allé trop loin, puisqu'il avait été adopté au pire moment et ne pouvait pas vraiment faire l'objet d'un débat objectif et rationnel, puisque tout le monde se considérait menacé. Comme vous le savez, compte tenu des événements tragiques qui s'étaient produits, la population semblait être prête à renoncer à de nombreux aspects de la protection de la vie privée et au droit d'avoir des opinions différentes au sein d'une démocratie. C'est exactement ce dont vous venez de parler.

J'espère sincèrement que le processus d'examen de cette mesure législative sera très ouvert, étant donné que dans tous ces genres de mesures législatives, on retrouve toujours ce que j'appelle «une loi à la conséquence inattendue». L'objectif en est solide et elle bénéficie d'un appui écrasant, mais en réalité, une fois mise en oeuvre, certains en paient le prix. Je crois que le sénateur Jaffer a servi de porte-parole aux gens qui ont été ciblés.

Nous comprenons que le racisme est un aspect important de notre société, comme vous l'avez dit vous-même le week-end dernier à Montréal, au même titre que ce que j'appelle la «discrimination sociale». Des groupes dans la société qui sont vus comme mettant en danger la vie et la liberté d'autres sont ciblés. Je pense qu'il s'agit d'une préoccupation importante commune à nous tous, membres du comité, alors que nous examinons cette mesure législative. Je vous félicite d'entamer le processus d'examen.

J'espère qu'il ne sera pas précipité, contrairement au projet de loi C-36 qui l'a été. Je me rappelle très bien que nous avions un délai à respecter — je crois que c'était le 14 décembre — pour adopter ce projet de loi. Des préoccupations légitimes s'étaient exprimées au sujet des pouvoirs extraordinaires conférés aux ministres, sans contrôle judiciaire, à propos de l'émission de certificats, et cetera. Je ne fais pas un procès d'intentions, mais c'est en fait la façon dont fonctionne le système.

C'est la raison pour laquelle, pour revenir à ce projet de loi, je suis préoccupé par le fait que le Conseil du Trésor veuille élaborer des lignes directrices. Le Conseil du Trésor est une unité administrative du gouvernement, il n'en est pas le conseiller juridique. Si les lignes directrices du Conseil du Trésor, comme l'a



allowed under the Criminal Code, we must have been reasonably satisfied that those guidelines will meet the requirements of the Charter.

The old test is broader than just what is necessary and reasonable. The old test is very clear in terms of its compelling obligation to satisfy the three elements of any intrusion into privacy.

I would like to know what kind of involvement the Department of Justice will have in the drafting of the Treasury Board regulations to ensure that they satisfy the provisions of the Charter.

**Mr. Cotler:** I will respond to some of your overall commentary and concerns; and on the particularity of the role of Justice in Treasury Board guidelines, I will let Ms. d'Auray answer, although I may make a comment on that as well.

Your point about opening up the process of review is well taken. The work and the proceedings in the other House will show that when Bill C-36 was introduced on October 15, 2001, I rose in the House on October 16, 2001, and identified what I called nine major areas of civil libertarian concern.

The bill was then referred to the Justice and Human Rights Committee, on which I sat at the time, and we heard witness testimony from a variety of groups over the next six weeks. Some six initiatives that I and others proposed were adopted, which improved the bill.

At the same time, some other initiatives that were suggested, including some by me, were not adopted. My views on this are readily available from my own writings on it, including one particular article. Although I do not want to burden anyone with the responsibility of reading it, I will make reference to it. I wrote a piece that was published in the *National Journal of Constitutional Law* called, "Terrorism and Human Rights: The Dilemmas of Democracies."

**Senator Joyal:** I read it.

**Mr. Cotler:** This is something with which we are still living. We will have to find that appropriate balance between security and rights. I do not look at this as being about security versus rights, but rather as being about human security as an underpinning in terms of protecting the security of democracy and protecting human rights.

The review in November will have to take account of that. As you mentioned in respect of the *Oakes* test, which was further refined after the *Dagenais* test, any restriction on any Charter right, as you know, senator, better than I, must be reasonable, demonstrably justified and compatible with what a free and democratic society would do. I would add that the restriction must also be compatible with our international responsibilities. The application of international to domestic law, which you have looked into as a Senate committee, is another dynamic that we must factor into our work.

indiqué Mme d'Aurey, vont préciser ce qui est autorisé en vertu du Code criminel, nous devons être raisonnablement convaincus qu'elles respecteront les exigences de la Charte.

Le critère à respecter dépasse le nécessaire et le raisonnable; il est très clair en ce qui a trait à l'obligation contraignante de satisfaire aux trois éléments de toute intrusion dans la vie privée.

J'aimerais savoir dans quelle mesure le ministère de la Justice va participer à la rédaction des lignes directrices du Conseil du Trésor pour faire en sorte qu'elles soient compatibles avec les dispositions de Charte.

**M. Cotler:** Permettez-moi de répondre à quelques-uns de vos commentaires et sujets d'inquiétude généraux; pour ce qui est du rôle particulier que va jouer le ministère de la Justice au sujet des lignes directrices du Conseil du Trésor, je laisserais Mme d'Auray répondre, même si je me propose d'en parler aussi.

Ce que vous dites au sujet de l'ouverture du processus d'examen est bien noté. Le travail et les délibérations de l'autre endroit montreront que lorsque le projet de loi C-36 a été présenté le 15 octobre 2001, j'ai pris la parole à la Chambre le 16 octobre 2001 pour préciser neuf grands secteurs préoccupants en matière de libertés civiles.

Le projet de loi a ensuite été renvoyé au Comité de la justice et des droits de la personne auquel je siégeais à l'époque et nous avons entendu des témoins de divers groupes pendant six semaines. Quelque six initiatives que j'avais proposées avec d'autres ont été adoptées, et elles ont permis d'améliorer le projet de loi.

En même temps, d'autres initiatives qui avaient été proposées, par moi-même dans le cas de certaines, n'ont pas été adoptées. J'ai fait part de mon point de vue à ce sujet dans plusieurs de mes écrits, dont un article en particulier. Bien que je ne veuille pas en imposer la lecture à qui que ce soit, permettez-moi d'en parler; il s'agit d'un article publié dans le *National Journal of Constitutional Law*, intitulé «Terrorism, security and rights: dilemma of democracies».

**Le sénateur Joyal:** Je l'ai lu.

**M. Cotler:** C'est un dilemme auquel nous continuons d'être confrontés. Nous devons trouver l'équilibre adéquat entre sécurité et droits. De mon point de vue, ce n'est pas uniquement une question de sécurité par rapport aux droits, mais plutôt une question de sécurité humaine comme fondement à la protection de la sécurité de la démocratie et des droits de la personne.

L'examen de novembre devra en tenir compte. Comme vous l'avez dit à propos des critères de l'arrêt *Oakes*, qui ont été perfectionnés après les critères de l'arrêt *Dagenais*, toute restriction imposée à un droit prévu par la Charte, comme vous le savez mieux que moi, sénateur, doit être raisonnable, manifestement justifiée et compatible avec les mesures que prendrait une société libre et démocratique. J'ajouterais que la restriction doit également être compatible avec nos responsabilités internationales. L'application du droit international au droit national, que vous avez examinée en tant que comité sénatorial, est une autre dynamique qu'il faut prendre en compte.

The Department of Justice has a responsibility as a trustee of legislation to ensure that every piece of legislation, policy and program regulation is passed through the Charter filter. We do that kind of pre-emptive, corrective work to ensure that legislation complies with the Charter of Rights and Freedoms. That is daily, ongoing work of the Department of Justice. Justice has the daily responsibility of ensuring compliance with the Charter of whatever is proposed for enactment. We, and I in particular, as Attorney General of Canada and legal adviser to the Crown, must take the responsibility seriously.

**Ms. d'Auray:** The guidelines are being drafted with the Department of Justice and in consultation with the Privacy Commissioner. The rules will be quite clear in respect of the legal provisions and obligations. There are also some constraints and limitations in the bill before your committee in terms of the purposes for which intrusion detection devices can be operated; and any retention of data is strictly limited to the purpose of providing information to lawful authorities or for a continuing investigation.

**Senator Joyal:** In what way will Parliament be informed of those draft rules? I understand we will have an opportunity to provide input into them.

**Ms. d'Auray:** The guidelines are set under the Financial Administration Act. They are not regulations, in that sense, but we would be pleased to share the draft with the committee.

**Senator Joyal:** My understanding of the act is that the regulations go through a screening process through the joint committee of both Houses. I believe that Senator Bryden is a member of that committee. They do not come under the heading of "regulation," as you said, Mr. Minister, and the legislative test of the Charter is a preoccupation for me. As parliamentarians, we do not have the capacity to add "circular or administrative" notes through the parliamentary process. That is especially so for this committee, which has a keen interest in ensuring that the guidelines concerning privacy, which is an essential element of the Charter, are respected. If you could send those draft rules to this committee, it might decide on a procedure to follow in its examination of them. Perhaps the committee will hear the appropriate witnesses to be satisfied that the guidelines are sound and proof against a Charter test. May I have an answer on that?

**Ms. d'Auray:** I would be happy to share the draft guidelines with the committee for the purpose of information. As you indicated, Senator Joyal, they are not regulations in the sense of an approval process in the course of a regulatory framework or that flow from legislation. Certainly, I would be happy to send them to the clerk of the committee or to the Chair for information.

En tant qu'administrateur des lois, le ministère de la Justice doit faire en sorte que toute mesure législative, tout règlement de politique et de programme, soit examiné par rapport aux exigences de la Charte. Nous faisons ce genre de travail préemptif, correctif pour que les lois respectent la Charte des droits et libertés. Il s'agit du travail constant du ministère de la Justice qui, chaque jour, a la responsabilité d'assurer la conformité à la Charte de tout texte législatif proposé. Mon ministère et moi-même en particulier, en ma qualité de procureur général du Canada et de conseiller juridique auprès de l'État, devons prendre cette responsabilité avec sérieux.

**Mme d'Auray:** Les lignes directrices sont rédigées avec le ministère de la Justice et en consultation avec le Commissariat à la protection de la vie privée. Les règles seront très claires quant aux dispositions et aux obligations juridiques. Le projet de loi dont est saisi votre comité renferme quelques contraintes et limites quant aux utilisations des dispositifs de détection d'intrusions; les données ne peuvent être conservées que dans le but de les transmettre des informations aux autorités compétentes ou dans le cadre d'enquêtes en cours.

**Le sénateur Joyal:** De quelle façon le Parlement sera-t-il informé de ces projets de règlement? Si je comprends bien, nous aurons la possibilité de faire des commentaires à leur sujet.

**Mme d'Auray:** Les lignes directrices sont prévues sous le régime de la Loi sur la gestion des finances publiques. Dans ce sens, il ne s'agit pas de règlement, mais c'est avec plaisir que nous en transmettrons l'ébauche à votre comité.

**Le sénateur Joyal:** Si je comprends bien la loi, le règlement doit faire l'objet d'un examen préalable par le comité mixte des deux Chambres. Si je ne me trompe, le sénateur Bryden est membre de ce comité. Les lignes directrices n'apparaissent pas sous la rubrique «règlement», comme vous le dites, monsieur le ministre, et ce qui me préoccupe, c'est la vérification de conformité avec la Charte. En tant que parlementaires, nous n'avons pas la capacité d'ajouter de «notes circulaires ou administratives» dans le contexte du processus parlementaire. C'est notamment le cas de notre comité qui tient absolument à ce que les lignes directrices relatives à la protection de la vie privée, qui est un élément essentiel de la Charte, soient respectées. Si vous voulez bien envoyer cette ébauche de règlement à notre comité, nous pourrions décider d'une procédure à suivre pour leur examen. Peut-être le comité entendra-t-il les témoins voulus pour être convaincu que les lignes directrices peuvent résister à toute vérification de conformité avec la Charte. Pouvez-vous répondre à cette question?

**Mme d'Auray:** Je me ferais un plaisir de transmettre l'ébauche des lignes directrices au comité à des fins d'information. Comme vous l'avez dit, sénateur Joyal, il ne s'agit pas d'un règlement dans le sens où il ne fait pas l'objet d'une approbation au cours d'un processus réglementaire et où il ne découle pas d'une loi. Je me ferais certainement un plaisir de les envoyer au greffier du comité ou au président, à titre d'information.



**Senator Joyal:** I have one last question. In 1999, the Standing Senate Committee on Defence and National Security made observations and recommendations on the need to review our approach to computer information relevant to security. When the Department of Justice drafted Bill C-14, did it take those recommendations into account?

**Ms. d'Auray:** Yes.

**Mr. Piragoff:** Ms. d'Auray can indicate that.

[Translation]

**Ms. d'Auray:** We have indeed taken the recommendations into consideration. The measures that we are proposing do not actually flow directly from the recommendations contained in the report, but rather from a series of recommendations formulated by the Auditor General concerning IT security within the Government of Canada. The measures are designed to protect systems and would have the need to protect our systems recognized in legislation. This is part of the reason why the Minister is tabling these proposals.

As the Minister also pointed out, the proposed measures take into account the need to protect data held by the Government of Canada on its citizens, given the rise of the number of system break-ins and viruses. As the committee noted, we have a responsibility to ensure the integrity of our network data with a view to protecting the privacy of citizens and the data held by the Canadian government on them.

Over the years, additional steps have been taken to strengthen the relationship with specialized agencies that assist and support the department's work. The process of hiring and training staff and efforts in the area of technology certification enable us to provide far more effective protective measures.

**Senator Joyal:** Is it not likely that the reaction to these measures will be favourable in the Auditor General's report which I believe is expected on the 30th? This report will examine the effectiveness of Canada's security systems and the overall response to the events of September 11.

**Ms. d'Auray:** I would not want to make any assumptions as to the report's findings per se, but I do know that the Auditor General's Office is slated to follow up on its initial report on IT security. This internal exercise is slated to get under way shortly. A very detailed report is to be released. To my knowledge, this area is not covered in the report that will be released next week.

**Senator Joyal:** Therefore, you already have an undertaking with the Auditor General to ensure the integrity of the system in terms of protecting and safeguarding the data held by the Canadian government on its citizens.

**Ms. d'Auray:** That is correct.

**Le sénateur Joyal:** J'ai une dernière question. En 1999, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a fait des observations et des recommandations au sujet de la nécessité d'examiner notre approche en matière d'informatique et de sécurité. Lorsque le ministère de la Justice a rédigé le projet de loi C-14, a-t-il pris ces recommandations en compte?

**Mme d'Auray:** Oui.

**M. Piragoff:** Mme d'Auray peut le dire.

[Français]

**Mme d'Auray:** Nous avons effectivement tenu compte des recommandations. Les mesures que nous proposons ne découleraient pas, de fait, directement des recommandations du rapport mais d'une panoplie d'indications et de mesures, y compris les recommandations que nous a faites la vérificatrice générale concernant la sécurité des TI au sein du gouvernement du Canada. Ce sont des mesures pour protéger les systèmes et reconnaître dans la loi la nécessité de protéger nos systèmes. Elles font partie des raisons pour lesquelles le ministre avance ces propositions.

Comme le ministre l'a également indiqué, c'est pour tenir compte des besoins de protéger les données que le gouvernement du Canada retient au nom des citoyens et citoyennes du pays. C'est surtout en fonction du nombre à la hausse des intrusions et des virus. Notre responsabilité, comme le comité l'avait indiqué, est d'assurer l'intégrité des données de nos réseaux pour protéger la vie privée et les données que le gouvernement du Canada détient au nom des citoyens et des citoyennes.

Il y a une autre série de mesures que nous avons prises au cours des années pour renforcer la capacité des agences spécialisées dans le domaine qui nous aident et qui appuient le ministère. Ces mesures, leur mise en place, la formation du personnel et ce que j'appellerais la certification des technologies, nous permettent d'être beaucoup plus efficaces dans nos mesures de protection.

**Le sénateur Joyal:** On peut s'attendre que dans le rapport de la vérificatrice générale, publié le 30 si je me souviens bien, sur l'efficacité des systèmes de sécurité au Canada, dans la coordination générale de la réaction aux événements du 11 septembre, cette partie devrait recevoir des commentaires positifs?

**Mme d'Auray:** Je ne voudrais pas présumer du rapport comme tel, mais je sais que de façon beaucoup plus pointue le bureau de la vérificatrice générale doit faire un examen subséquent à son premier rapport sur la sécurité des TI. Elle fait un suivi au sein du gouvernement, qui devrait commencer sous peu. Il y aura un rapport très pointu sur cette question, qui, à ma connaissance, ne fait pas partie de ce qui sera déposé la semaine prochaine.

**Le sénateur Joyal:** Donc, c'est un engagement que vous avez déjà avec la vérificatrice générale pour vous assurer de l'intégrité du système en ce qui concerne la protection et la sécurité des données dont le Canada dispose sur ses citoyens.

**Mme D'auray:** C'est exact.

**Senator Joyal:** To ensure privacy as much as to safeguard against information falling into the hands of individuals who might use it to commit terrorists acts or other indictable offences?

**Ms. d'Auray:** We do not necessarily make assumptions as to how any information might subsequently be used, but the aim of these measures is to protect the integrity of the data.

The proposed legislation would allow us to disclose certain information to the proper authorities when such disclosure is likely to prevent this kind of act or criminal activity.

**Senator Joyal:** How much time has the Auditor General set aside to satisfy the aims of the study?

**Ms. d'Auray:** I cannot answer that question. It would be best if you contacted her office. We were formally notified by her office that the study would be undertaken shortly, but no date was mentioned.

[English]

**Senator Joyal:** If I may, I would like to just quickly return to Minister Cotler and his comment in relation to Bill C-36. I would certainly wish to refer him to the important comments that the Chief Justice of Ontario, Mr. Justice McMurtry, made in December, about the aftermath of September 11 and the role of Parliament in the protection of citizens in relation to security under the Charter and the proportionality test.

Mr. Justice McMurtry made these comments when he spoke at the Canadian Club in Toronto, in early December. The substance of the comments is an important contribution of the point of view of the judiciary in relation to the Charter and security.

As parliamentarians, we should take an umbrella approach to the process of review of Bill C-36.

**Mr. Cotler:** Thank you, senator. I am aware of Chief Justice McMurtry's remarks. I have referred to them in my own public pronouncements, as well as in making reference to the proportionality test in relation to Bill C-36 and some of the minority-rights-related principles therein. I look forward to the review that will be taking place this November in that regard.

I am also aware that the Auditor General is apparently devoting a chapter of her forthcoming report to the issues of national security, although more in terms of looking at whether we are protecting the national security in that regard. We must always appreciate this relationship between security and rights.

I wish to thank the committee chairman for allowing me the opportunity to appear before you. This has been a good discussion, not only with regard to the important but sometimes

**Le sénateur Joyal:** Autant pour assurer leur vie privée que le transfert de données à des personnes qui voudraient les utiliser à des fins de terrorisme ou d'autres crimes?

**Mme d'Auray:** On ne présume pas nécessairement de l'utilisation subséquente, mais les mesures que nous prenons visent à protéger l'intégrité et à prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que cela soit respecté.

Le projet de loi propose de nous permettre de transmettre aux autorités appropriées certaines informations lorsque celles-ci nous permettraient de prévenir ce genre d'intrusion ou d'activités criminelles.

**Le sénateur Joyal:** Combien de temps le vérificateur général a-t-il prévu pour satisfaire les objectifs de l'étude?

**Mme d'Auray:** Je ne peux pas répondre à cette question. Il serait préférable que vous communiquiez avec son bureau. On nous a laissé entendre, par communication officielle, que son bureau entreprendrait l'étude sous peu, toutefois aucune date n'a été donnée.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Si vous permettez, j'aimerais revenir rapidement à l'observation du ministre Cotler au sujet du projet de loi C-36. J'aimerais certainement lui mentionner les observations importantes du juge en chef de l'Ontario, le juge McMurtry, qui datent de décembre, à propos des suites du 11 septembre, ainsi que du rôle du Parlement pour ce qui est de la protection des citoyens dans le domaine de la sécurité en vertu de la Charte et du critère de proportionnalité.

Le juge McMurtry a fait ces observations au cours d'une allocution qu'il a prononcée devant le Cercle canadien à Toronto, au début décembre. Ces commentaires reflètent de manière importante le point de vue du pouvoir judiciaire à l'égard de la Charte et de la sécurité.

En tant que parlementaires, nous devrions adopter une approche globale quant au processus de l'examen du projet de loi C-36.

**M. Cotler:** Merci, sénateur. Je suis au courant des observations du juge en chef McMurtry, puisque j'y ai fait allusion dans mes propres discours, ainsi que lorsque j'ai parlé du critère de proportionnalité par rapport au projet de loi C-36 et à certains des principes relatifs aux droits des minorités qu'on y retrouve. J'attends avec impatience l'examen qui aura lieu en novembre prochain à cet égard.

Je sais également que la vérificatrice générale consacre apparemment un chapitre de son prochain rapport aux questions de sécurité nationale et examine notamment si la sécurité nationale est protégée à cet égard. Nous devons toujours prendre en compte le rapport qui existe entre sécurité et droits.

J'aimerais remercier le président du comité de m'avoir offert la possibilité de comparaître devant vous. Le débat a été intéressant, non seulement à propos des modifications importantes, qui sont



perceived as housekeeping or technical amendments, but also, we looked at matters in terms of principle.

What appears to be a somewhat innocuous piece of uncontroversial proposed legislation — and it is for enactment purposes — does have some important dimensions to it. Those dimensions were explored and shared this morning. Thank you for that opportunity.

**The Chairman:** Minister, on behalf of the committee, I thank you and your officials for taking the time to be with us today and for sharing your understanding, concerns and information with the committee.

Colleagues, with your consent, we will move this bill to clause-by-clause consideration at our next meeting. Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

parfois considérées comme administratives ou techniques, mais aussi parce que nous avons examiné les questions sous l'angle du principe.

Ce qui semblait un projet de loi inoffensif et non controversé — à des fins de promulgation — comporte quelques dimensions importantes que nous avons examinées ensemble ce matin. Merci de nous en avoir donné l'occasion.

**Le président:** Monsieur le ministre, au nom du comité, je vous remercie, ainsi que vos fonctionnaires, d'avoir pris le temps de venir aujourd'hui nous faire part de vos points de vue, de vos préoccupations et de l'information dont vous disposez.

Collègues, avec votre consentement, nous procéderons à l'étude article par article de ce projet de loi à la prochaine séance. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

La séance est levée.





*an individual:*

Clair Schnupp, Psychologist.

*an individual:*

Dawn C. Stefanowicz, C.M.A.

*an individual:*

Gerald Chipeur, Lawyer, Chipeur Advocates.

**Tuesday, March 24, 2004**

*at the Canadian Bar Association:*

Professor Allan Manson, Chair, Committee of Imprisonment and Release of the National Criminal Justice Section;

Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

*at the Senate of Canada:*

The Honourable Lowell Murray, P.C., Senator.

*at Queen's Theological College:*

Robert A. Little, Q.C., Solicitor;

Venerend Anne MacDermaid, Chairman, Board of Management;

Dr. Jean Stairs, Principal.

*at the Canada Christian College:*

Mr. Charles McVety, President.

**Wednesday, March 25, 2004**

*in the House of Commons:*

Svend Robinson, M.P. (Burnaby—Douglas).

*at the Treasury Board Secretariat:*

Michelle d'Auray, Chief Information Officer.

*at the Department of Justice Canada:*

Donald K. Piragoff, Acting Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy and Community Justice Branch;

Julie Besner, Counsel.

*À titre personnel:*

Clair Schnupp, psychologue.

*À titre personnel:*

Dawn C. Stefanowicz, CMA.

*À titre personnel:*

Gerald Chipeur, avocat, Chipeur Advocates.

**Le mercredi 24 mars 2004**

*De l'Association du Barreau canadien:*

Allan Manson, président, Comité sur l'emprisonnement et la libération de la Section nationale de justice pénale;

Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.

*Du Sénat du Canada:*

L'honorable Lowell Murray, c.p., sénateur.

*Du Queen's Theological College:*

Robert A. Little, c.r., conseiller juridique;

La révérende Anne MacDermaid, présidente, conseil d'administration;

Dr. Jean Stairs, directeur d'école.

*Du Canada Christian College:*

M. Charles McVety, président.

**Le jeudi 25 mars 2004**

*De la Chambre des communes:*

Svend Robinson, député (Burnaby—Douglas).

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

Michelle d'Auray, dirigeante principale de l'information.

*Du ministère de la Justice du Canada:*

Donald K. Piragoff, sous-ministre adjoint par intérim, Division de la politique en matière de droit pénal et justice communautaire.

Julie Besner, avocate.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### APPEARING

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

#### WITNESSES

**Wednesday, March 17, 2004**

*From REAL Women of Canada:*

Gwendolyn Landolt, National Vice-President.

*From the Canada Family Action Coalition:*

Dr. André Lafrance, Special Advisor.

*From the Focus on the Family (Canada):*

Derek Rogusky, Vice-President, Family Policy and Community Impact.

*From the Evangelical Fellowship of Canada:*

Janet Epp Buckingham, Director, Law and Public Policy; General Legal Counsel.

*As an individual:*

Reverend Richard L. Parkyn.

*(Continued on previous page)*

#### COMPARAÎT

L'honorable Irwin Cotler, c.p., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 17 mars 2004**

*De REAL Women of Canada:*

Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale.

*De la Coalition de l'action pour la famille au Canada:*

Le docteur André Lafrance, conseiller spécial.

*D'Objectif famille (Canada):*

Derek Rogusky, vice-président, Politique familiale et impact sur collectivité.

*De l'Alliance évangélique du Canada:*

Janet Epp Buckingham, directrice, Droit et politique publique, conseillère juridique.

*À titre personnel:*

Le révérend Richard L. Parkyn.

*(Suite à la page précédente)*







Third Session  
Thirty-seventh Parliament, 2004  
**SENATE OF CANADA**

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

## **Legal and Constitutional Affairs**

*Chair:*

The Honourable GEORGE J. FUREY

Wednesday, March 31, 2004  
Thursday, April 1, 2004

### **Issue No. 5**

**Second (last) meeting on:**  
Bill C-14, An Act to amend  
the Criminal Code and other Acts  
and

**First meeting on:**  
Bill C-17, An Act to amend certain Acts  
and

**First and second meetings on:**  
Bill C-20, An Act to change the names of  
certain electoral districts

### **APPEARING:**

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P.,  
Leader of the Government in the House of Commons and  
Minister responsible for Democratic Reform

### **INCLUDING:**

THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-14)

**WITNESSES:**  
(See back cover)

Troisième session de la  
trente-septième législature, 2004  
**SÉNAT DU CANADA**

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## **Affaires juridiques et constitutionnelles**

*Président:*

L'honorable GEORGE J. FUREY

Le mercredi 31 mars 2004  
Le jeudi 1<sup>er</sup> avril 2004

### **Fascicule n° 5**

**Deuxième (dernière) réunion concernant:**  
Le projet de loi C-14, Loi modifiant  
le Code criminel et d'autres lois  
et

**Première réunion concernant:**  
Le projet de loi C-17, Loi modifiant certaines lois  
et

**Première et deuxième réunions concernant:**  
Le projet de loi C-20, Loi visant à modifier le nom de  
certaines circonscriptions électorales

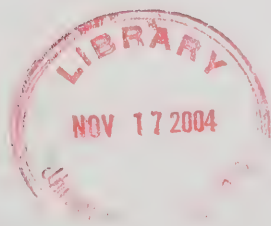
### **COMPARAÎT:**

L'honorable Jacques Saada, c.p., député,  
leader du gouvernement à la Chambre des communes et  
ministre responsable de la Réforme démocratique

### **Y COMPRIS:**

LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le projet de loi C-14)

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George J. Furey, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
* Austin, P.C.	Joyal, P.C.
(or Rompkey, P.C.)	* Lynch-Staunton
Baker, P.C.	(or Kinsella)
Bryden	Nolin
Buchanan, P.C.	Pearson
Cools	Smith, P.C.

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Kinsella (*March 25, 2004*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George J. Furey

*Vice-président:* L'honorable Gérard-A. Beaudoin  
et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Jaffer
* Austin, c.p.	Joyal, c.p.
(ou Rompkey, c.p.)	* Lynch-Staunton
Baker, c.p.	(ou Kinsella)
Bryden	Nolin
Buchanan, c.p.	Pearson
Cools	Smith, c.p.

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Nolin substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella (*le 25 mars 2004*).



**ORDERS OF REFERENCE**

Extract of the *Journals of the Senate*, on Tuesday, March 9, 2004:

The Honourable Senator Bryden moved, seconded by the Honourable Senator Poy:

That Bill C-17, An Act to amend certain Acts, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

---

Extract of the *Journals of the Senate*, on Tuesday, March 9, 2004:

The Honourable Senator Smith, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Sparrow:

That Bill C-20, An Act to change the names of certain electoral districts, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 9 mars 2004:

L'honorable sénateur Bryden propose, appuyé par l'honorable sénateur Poy:

Que le projet de loi C-17, Loi modifiant certaines lois, soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

---

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 9 mars 2004:

L'honorable sénateur Smith, c.p. propose, appuyé par l'honorable sénateur Sparrow:

Que le projet de loi C-20, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales, soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, March 31, 2004  
(11)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:34 p.m., in room 257, East Block, the Honourable George J. Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Nolin, Pearson and Smith, P.C. (8).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Margaret Young.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 25, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-14, An Act to amend the Criminal Code and other Acts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

**WITNESS:**

*From the Treasury Board Secretariat:*

Michelle d'Auray, Chief Information Officer.

Michelle d'Auray answered questions.

It was agreed, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-14.

It was agreed, that the title stand postponed.

It was agreed, that clauses 1 to 10 carry.

It was agreed, that clauses 11 to 20 carry.

It was agreed, that clauses 21 to 24 carry.

It was agreed, that the title carry.

It was agreed, that the Chair report the Bill, without amendment at the next sitting of the Senate.

At 4:43 p.m., the committee proceeded to discuss Bill C-17.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 9, 2004, the committee began its consideration of Bill C-17, An Act to amend certain Acts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 5.*)

**APPEARING:**

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform.

**WITNESSES:**

**AS A PANEL:**

*From the Privy Council Office:*

Matthew Lynch, Privy Council Officer;

Wayne McCutcheon, Acting Deputy Secretary to the Cabinet;

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 31 mars 2004  
(11)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à 16 h 34, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., Nolin, Pearson et Smith, c.p. (8).

*Également présente:* Margaret Young, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 25 février 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

**TÉMOIN:**

*Du Secrétariat du Conseil de Trésor:*

Michelle D'Auray, dirigeante principale de l'information.

Michelle D'Auray répond aux questions.

Il est convenu — Que le comité entreprenne l'examen article par article du projet de loi C-14.

Il est convenu — Que le titre soit réservé.

Il est convenu — Que les articles 1 à 10 soient adoptés.

Il est convenu — Que les articles 11 à 20 soient adoptés.

Il est convenu — Que les articles 21 à 24 soient adoptés.

Il est convenu — Que le titre soit adopté.

Il est convenu — Que le président fasse rapport du projet de loi sans modification à la prochaine séance du Sénat.

À 16 h 43, le comité examine le projet de loi C-17.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mars 2004, le comité entreprend l'étude du projet de loi C-17, Loi modifiant certaines lois. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve au fascicule n° 5 des Délibérations du comité.*)

**COMPARAÎT:**

L'honorable Jacques Saada, c.p., député, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la Réforme démocratique.

**TÉMOINS:**

**TABLE RONDE:**

*Du Bureau du Conseil privé:*

Matthew Lynch, agent du Conseil privé;

Wayne McCutcheon, sous-secrétaire intérimaire du Cabinet;



Ginette Bougie, Director, Compensation and Classification.

*From the Treasury Board of Canada, Secretariat:*

Joan Arnold, Director, Pensions Legislation Development, Pensions Division;

*From the Department of Foreign Affairs:*

Michel Voghel, Legal Counsel.

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P. made a statement and together, witnesses answered questions.

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P. submitted a brief to the committee.

At 5:42 p.m., the committee proceeded to discuss Bill C-20.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 9, 2004, the committee began its consideration of Bill C-20, An Act to change the names of certain electoral districts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 5.*)

**APPEARING:**

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform.

**WITNESSES:**

*From the Privy Council Office:*

Stéphane Perrault, Senior Privy Council Officer.

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P. made a statement and answered questions.

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P. submitted a brief to the committee.

At 6:14 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Thursday, April 1, 2004  
(12)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:59 a.m., in room 257, East Block, the Honourable George J. Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Beaudoin, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Nolin, Pearson and Smith, P.C. (9).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Margaret Young.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Ginette Bougie, directrice, Rémunération et classification.

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

Joan Arnold, directrice, Élaboration de la législation sur les pensions, Division des pensions.

*Du ministère des Affaires étrangères:*

Michel Voghel, conseiller juridique.

L'honorable Jacques Saada, c.p. et député, fait une déclaration et répond aux questions avec les témoins.

L'honorable Jacques Saada, c.p., député, présente un mémoire au comité.

À 17 h 42, le comité examine le projet de loi C-20.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mars 2004, le comité entreprend l'étude du projet de loi C-20, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve au fascicule n° 5 des Délibérations du comité.*)

**COMPARAÎT:**

L'honorable Jacques Saada, c.p., député, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la Réforme démocratique.

**TÉMOIN:**

*Du Bureau du Conseil privé:*

Stéphane Perrault, agent principal du Conseil privé.

L'honorable Jacques Saada, c.p., député, fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable Jacques Saada, c.p., député, présente un mémoire au comité.

À 18 h 14, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

OTTAWA, le jeudi 1<sup>er</sup> avril 2004

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 59, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, c.p., Beaudoin, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., Nolin, Pearson et Smith, c.p. (9).

*Également présente:* Margaret Young, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 9, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-20, An Act to change the names of certain electoral districts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 5.*)

**WITNESSES:**

*From Elections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel.

Jean-Pierre Kingsley made a statement and answered questions.

Elections Canada submitted a brief to the committee.

At 12:14 p.m., the committee suspended.

At 12:22 p.m., the committee resumed in camera.

At 12:22 p.m., in accordance with rule 92(2)(e), the committee continued in camera to consider a draft agenda.

At 12:54 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mars 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi C-20, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve au fascicule n° 5 des Délibérations du comité.*)

**TÉMOINS:**

*D'Élections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique.

Jean-Pierre Kingsley fait une déclaration et répond aux questions.

Élections Canada présente un mémoire au comité.

À 12 h 14, le comité suspend ses travaux.

À 12 h 22, le comité se réunit à huis clos.

À 12 h 22, conformément à l'alinéa 92(2)e du Règlement, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour examiner un projet d'ordre du jour.

À 12 h 54, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursady, April 1, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

**SIXTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-14, An Act to amend the Criminal Code and other Acts, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, February 25, 2004, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président,*

**GEORGE J. FUREY**

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 1<sup>er</sup> avril 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

**SIXIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 25 février 2004, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 31, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:34 p.m. to study Bill C-14, an Act to amend the Criminal Code and other Acts; Bill C-17, an Act to amend certain Acts; and Bill C-20, an act to change the names of certain electoral districts.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*Translation*]

**The Chairman:** Today we will be studying three bills. We will begin with Bill C-14, an act to amend the Criminal Code and other Acts.

[*English*]

We will then commence our study of Bill C-17. We will hear from Minister Saada and his officials.

Finally, we will hear the minister a second time on Bill C-20.

It is agreed, honourable senators, that we proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-14?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Nolin:** I do not have a problem going to clause-by-clause consideration today. However, at the last meeting of the committee, in answer to a question raised by Senator Joyal, the department agreed to table guidelines with the committee. Do we have that documentation?

**The Chairman:** Ms. d'Auray is here. Perhaps she could come to the table for a moment so that we can ask her a question.

Senator Joyal, have you received anything?

**Senator Joyal:** No.

**Ms. Michelle d'Auray, Chief Information Officer, Treasury Board Secretariat:** Mr. Chairman, the guidelines are being drafted now. We will be pleased to share them with the committee once they are completed.

Because they are still at the drafting stage, I was not under the impression that we were to provide them in the week immediately subsequent to the meeting. They should be completed in a matter of days. I would be pleased to share them with you at that time.

**Senator Joyal:** If it will take but a few days, I have no reservations about moving to clause-by-clause consideration of the bill today. However, I suggest to members of the committee that we might want to have them before we move to the third reading stage of the bill. There were elements raised at our last meeting in relation to a preoccupation shared by members of the committee. Therefore, it would be proper for us to have them.

**The Chairman:** Ms. d'Auray, how quickly do you think the committee could be in possession of the guidelines?

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 31 mars 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 34 pour étudier le projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois; le projet de loi C-17, Loi modifiant certaines lois, et le projet de loi C-20, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le président:** Aujourd'hui, nous allons étudier trois projets de loi. Nous commencerons avec le projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois.

[*Traduction*]

Nous entreprendrons ensuite l'étude du projet de loi C-17. Nous entendrons l'honorable Jacques Saada et ses hauts fonctionnaires.

En dernier lieu, nous entendrons à nouveau le ministre au sujet du projet de loi C-20.

Plaît-il aux honorables sénateurs que nous entamions l'étude article par article du projet de loi C-14?

**Des voix:** Adopté.

**Le sénateur Nolin:** Je veux bien qu'on entame l'étude article par article aujourd'hui. Cependant, à la dernière réunion du comité, en réponse à une question du sénateur Joyal, le ministère avait accepté de déposer les directives auprès du comité? Les avons-nous obtenues?

**Le président:** Mme d'Auray est présente. Elle pourrait peut-être venir nous joindre à la table un instant pour que nous puissions lui poser la question.

Sénateur Joyal, avez-vous reçu quelque chose?

**Le sénateur Joyal:** Non.

**Mme Michelle d'Auray, dirigeante principale de l'information, Secrétariat du Conseil du Trésor:** Monsieur le président, les directives sont en cours de rédaction. Nous nous ferons un plaisir de les fournir au comité dès qu'elles seront prêtes.

Comme elles sont toujours en cours de rédaction, je ne pensais pas que nous avions à les fournir dans la semaine suivant immédiatement la réunion. Ce devrait être une affaire de quelques jours. Je me ferai alors un plaisir de vous les faire parvenir.

**Le sénateur Joyal:** Si ce n'est qu'une affaire de quelques jours, je veux bien qu'on entame aujourd'hui l'étude article par article. Toutefois, je dirais aux membres du comité que nous pourrions souhaiter les avoir en main avant d'aborder la troisième lecture du projet de loi. Au cours de notre dernière réunion, des membres du comité ont soulevé certains aspects d'une préoccupation qu'ils ont. Par conséquent, il serait bon que nous les ayons.

**Le président:** Madame d'Auray, dans combien de temps pensez-vous que le comité pourrait obtenir les lignes directrices?



**Ms. d'Auray:** I will have to check. I will commit to sending them to you by Friday, or sooner, if I can.

**The Chairman:** Is it the wish of the committee that we hold off on reporting the bill to the Senate?

**Senator Nolin:** We can report the bill. However, we will agree that we will not pursue adoption of the bill on third reading without at least having access to these guidelines. This involves an issue of privacy. Therefore, it would only be proper to see what kind of guidelines the government will support. It is a matter of satisfying ourselves that we are not giving away too much.

**Ms. d'Auray:** Mr. Chairman, in response to Senator Nolin's question, we are also sharing them with the Privacy Commissioner. Thus, we will also be receiving the Privacy Commissioner's safeguards.

**Senator Joyal:** Perhaps the Privacy Commissioner could confirm by letter that she has received them and that she is satisfied with the provisions. It would be helpful for us to have such a confirmation from the Privacy Commissioner. It might facilitate our consideration of them.

**Senator Nolin:** There may well be a translation problem, since it is most likely that they will be written in English. It would satisfy our concerns if you were to provide us with such a letter.

**The Chairman:** Thank you.

Honourable senators, we will continue with the clause-by-clause consideration of Bill C-14.

Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 1 to 10 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 11 to 20 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 21 to 24 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators, that the bill be adopted without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Does the committee wish to append any observations to the report?

**Hon. Senators:** No.

**The Chairman:** Is it agreed that I report this bill without observations to the Senate at the next sitting?

**Mme d'Auray:** Il faudra que je vérifie. Je m'engage à vous les faire parvenir d'ici vendredi, même avant si je le peux.

**Le président:** Plaît-il aux membres du comité de reporter la présentation du rapport sur le projet de loi au Sénat?

**Le sénateur Nolin:** Nous pouvons faire rapport du projet de loi. Cependant, vous reconnaîtrez avec moi que nous n'allons pas procéder à l'adoption du projet de loi à la troisième lecture sans avoir au moins eu l'occasion de prendre connaissance de ces règlements. Cela concerne une question de protection de la vie privée. Par conséquent, il ne serait que normal que nous voyons quel type des lignes directrices le gouvernement appuiera. Il s'agit simplement de nous assurer que nous ne cédon pas trop de choses.

**Mme d'Auray:** Monsieur le président, pour répondre à la question du sénateur Nolin, nous les présentons aussi à la commissaire à la protection de la vie privée. Donc, nous allons aussi recevoir les garanties de la commissaire à la protection de la vie privée.

**Le sénateur Joyal:** Peut-être que la commissaire à la protection de la vie privée pourrait par écrit confirmer qu'elle les a reçues et qu'elle est satisfaite des dispositions. Il nous serait utile d'avoir cette confirmation de la commissaire. L'examen que nous ferons pourrait en être faciliter d'autant.

**Le sénateur Nolin:** Il pourrait bien y avoir un problème de traduction, puisqu'elles seront tout probablement rédigées en anglais. Nous serions rassurés si vous pouviez nous faire parvenir cette lettre.

**Le président:** Merci.

Honorables sénateurs, nous allons procéder à l'étude article par article du projet de loi C-14.

Le titre est-il réservé?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les articles 1 à 10 sont-ils adoptés?

**Des voix:** Adoptés.

**Le président:** Les articles 11 à 20 sont-ils adoptés?

**Des voix:** Adoptés.

**Le président:** Les articles 21 à 24 sont-ils adoptés?

**Des voix:** Adoptés.

**Le président:** Le titre est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter le projet de loi sans amendement?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Le comité souhaite-t-il annexer des observations au rapport?

**Des voix:** Non.

**Le président:** Plaît-il au comité que je fasse rapport au Sénat de ce projet de loi sans observation à la prochaine séance?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** At that time, I will advise the Senate that we wish to wait for the guidelines before proceeding to third reading.

Honourable senators, we are now ready to commence our study of Bill C-17. I welcome to the table the Hon. Jacques Saada, Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform.

Because this particular bill seeks to make amendments in a number of different areas, the minister is accompanied by a rather large number of officials, each with their varying capacities and expertise. Because of the number, I will not identify each official now. Their names are on the agenda. I will ask that when officials come to the table to respond to a question, to assist the committee by stating their name, title and department for the record.

Before we commence with a presentation from the Hon. Jacques Saada, Senator Nolin wishes to make a point.

**Senator Nolin:** Thank you, Mr. Chair.

I would like to inform you that I will not be staying for the study of that bill. I want to declare a conflict. There is a proposed section in the bill that deals with a past responsibility of mine and I think it is proper for me not to attend and be part of the discussion.

I want that to be on the record.

**The Chairman:** Thank you very much, Senator Nolin.

Mr. Saada, did you wish to make a presentation before going to questions?

[Translation]

**The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P., Member of Parliament, Leader of the Government in the House of Commons and Minister Responsible for Democratic Reform:** Thank you for inviting me here today to consider both Bill C-17, the Amendments and Corrections Act, and Bill C-20, an Act to change the names of certain electoral districts. Accompanying me are officials from departments, who will help me answer your questions.

Let me begin with Bill C-17. This is a house keeping initiative to ensure that our laws are as accurate and up-to-date as possible. This is the second technical corrections bill reviewed by this committee. Parliament passed the first such bill in 2002.

[English]

**Mr. Saada:** Several provisions relate to appointments, correcting French terms, clarifying definitions and making terms consistent with similar provisions.

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** J'informerai alors le Sénat que nous souhaitons attendre d'avoir les lignes directrices avant de procéder à la troisième lecture.

Honorables sénateurs, nous sommes prêts à entamer l'étude du projet de loi C-17. Nous accueillons l'honorable Jacques Saada, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la réforme démocratique.

Comme ce projet de loi comporte des amendements à diverses lois portant sur différents domaines, le ministre est accompagné par un assez grand nombre de fonctionnaires, dont les qualifications et le savoir-faire concernent ces différents domaines. Vu leur nombre, je ne vais pas les présenter tous. Leurs noms figurent à l'ordre du jour. Quand ils seront invités à venir répondre à une question, j'inviterai les hauts fonctionnaires à décliner leur nom, leur titre et leur ministère aux fins du compte rendu.

Avant que nous entendions la déclaration de l'honorable Jacques Saada, le sénateur Nolin aimerait prendre la parole.

**Le sénateur Nolin:** Merci, monsieur le président.

J'aimerais vous informer que je ne resterai pas pour l'étude de ce projet de loi. Je tiens à déclarer l'existence d'un conflit d'intérêts. Ce projet de loi contient un article qui porte sur une responsabilité que j'ai exercée dans le passé et je pense qu'il convient que je n'assiste pas à cette discussion ni que j'y participe.

Je tiens à le déclarer officiellement.

**Le président:** Merci beaucoup, sénateur Nolin.

Monsieur Saada, voulez-vous faire une déclaration avant que nous passions aux questions?

[Français]

**L'honorable Jacques Saada, c.p., député, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la réforme démocratique:** Je vous remercie de m'avoir invité aujourd'hui pour examiner le projet de loi C-17, la Loi modificative et rectificative ainsi que le projet de loi C-20, la Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales. Je suis accompagné de représentants des ministères qui m'aideront à répondre à vos questions.

Je vais commencer par le projet de loi C-17, une initiative de nature administrative visant à faire en sorte qu'une loi soit aussi précise et actuelle que possible. Il s'agit du deuxième projet de loi concernant des corrections d'ordre technique à être examiné par le présent comité. Le Parlement a adopté le premier projet de loi de ce genre en 2002.

[Traduction]

**M. Saada:** Plusieurs dispositions concernent les nominations. Elles visent à corriger le libellé en français, à préciser les définitions et à assurer l'uniformité des termes utilisés avec ceux contenus dans d'autres dispositions semblables.



The bill updates disability provisions for lieutenant governors consistent with recent changes for parliamentarians.

Clause 25 would amend the Salaries Act to provide disability benefits to lieutenant governors aged 65 years or over, consistent with changes provided to parliamentarians in 2001.

Clauses 10 to 17 would amend the Lieutenant Governors Superannuation Act to allow lieutenant governors to continue to contribute to their pensions in the event they become disabled and receive disability benefits, which is also similar to changes for parliamentarians made in 2001.

Bill C-17 would also make minor corrections to customs legislation dealing with the Canada-Costa Rica Free Trade Implementation Act and the Importation of Intoxicating Liquors Act.

*[Translation]*

Clause 28 of the bill will provide the necessary authority for consular service fees collected between April 1, 1998, and January 22, 2003. Since 1958, Canada has had consular service fees for the provision of specialized consular services. Draft regulations for an increase in consular service fees were approved by the governor in council for public consultation in 1997.

Following the consultation period, the regulations were implemented on April 1, 1998 but without the required step of seeking governor in council approval. When this error was discovered in December 2002, corrective action was taken by seeking governor in council approval for fees collected after January 2003 and by seeking the necessary authority for the fees collected between April 1998 and January 2003 by way of Bill C-17.

*[English]*

Last year, Parliament passed Bill C-39 to make technical corrections to parliamentary compensation, including compensation for chairs and vice-chairs of special committees consistent with that for chairs and vice-chairs of standing committees.

This amendment was not retroactive. Since Bill C-39 was passed, it has been suggested that compensation for special committee chairs and vice-chairs should be retroactive to January 1, 2001, the same date that compensation for standing committee chairs and vice-chairs took effect.

The bill provides compensation for Senate special committees in keeping with the principle of ensuring parallel treatment for the two chambers whenever possible.

I would like now to speak briefly about Bill C-20.

Le projet de loi actualise les dispositions relatives à l'invalidité pour les lieutenants-gouverneurs, conformément à des changements effectués récemment pour les parlementaires.

L'article 25 modifie la Loi sur les traitements afin d'actualiser les prestations d'invalidité offertes aux lieutenants-gouverneurs âgés de 65 ans ou plus, conformément aux modifications apportées en 2001 pour les parlementaires.

Les dispositions 10 à 17 modifient la Loi sur la pension de retraite des lieutenants-gouverneurs afin que ces derniers puissent continuer de contribuer à leurs pensions dans le cas où ils deviendraient invalides et qu'ils recevraient des prestations d'invalidité. Ces modifications sont semblables à celles effectuées en 2001 pour les parlementaires.

Le projet de loi C-17 apporte aussi des modifications mineures à la législation relative aux douanes, à savoir la Loi sur la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada-Costa Rica et la Loi sur l'importation des boissons enivrantes.

*[Français]*

L'article 28 du projet de loi confère l'autorité nécessaire pour confirmer la perception des montants imposés pour les services consulaires fournis entre le 1<sup>er</sup> avril 1998 et le 22 janvier 2003. Depuis 1958, le Canada impose des droits pour les services consulaires spécialisés qu'il offre. Le gouverneur en conseil a approuvé un projet de règlement concernant une augmentation du tarif des services consulaires aux fins de la consultation publique en 1997.

À la suite de la période de consultation, le règlement a été mis en application dès le 1<sup>er</sup> avril 1998, mais sans que le gouverneur en conseil ne l'approuve. Cette étape était cependant obligatoire. Après que cette erreur de procédure a été découverte en décembre 2002, des mesures correctives ont été prises. On a demandé l'approbation du gouverneur en conseil pour le règlement concernant les droits exigés après janvier 2003, et on a obtenu le pouvoir nécessaire pour les droits exigés entre avril 1998 et janvier 2003 au moyen du projet de loi C-17.

*[Traduction]*

L'année dernière, le Parlement a adopté le projet de loi C-39 qui modifiait la rémunération des parlementaires, afin de fournir aux présidents et aux vice-présidents des comités spéciaux la même rémunération qu'aux présidents et aux vice-présidents des comités permanents.

Cette modification n'était pas rétroactive. Depuis que le projet de loi C-39 a été adopté, on a suggéré que la nouvelle rémunération des présidents et des vice-présidents des comités spéciaux soit rétroactive à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001 — date à laquelle la rémunération des présidents et des vice-présidents des comités permanents entraînait en application.

Le projet de loi établit une rémunération pour les comités spéciaux sénatoriaux conforme au principe du traitement parallèle des deux chambres lorsque cela est possible.

J'aimerais maintenant vous parler du projet de loi C-20.

**The Chairman:** Mr. Saada, if I may interrupt you, we would prefer as a committee to deal just with Bill C-17 and perhaps entertain some questions, then move on to your presentation on Bill C-20. Is that okay with you?

**Mr. Saada:** Sure.

**Senator Beaudoin:** I was reading the document before me. There are many items like consular fees, retroactivity, et cetera. Is it part of Bill C-17 or is it related to another statute?

**Mr. Saada:** It is part of Bill C-17.

**Senator Beaudoin:** We very often have bills of that nature containing corrections, et cetera. However, sometimes it is more than corrections; it may be a matter of "substance," and I want to be sure. For example, there was an error discovered in 2002 and corrective action was taken by seeking Governor in Council approval for fees collected after 2003, and by the necessary authority for the fees collected in January 2003. Could you explain that to me more clearly?

**Mr. Saada:** I would like to refer to those who know the history of the case better than I.

[Translation]

**Mr. Michel Voghel, Legal Counsel, Department of Foreign Affairs:** As the minister was explaining earlier, draft regulations were pre-published in Part I of the *Canada Gazette*, which was unfortunately not confirmed by the governor in council. The department began charging fees — what we are talking about here are increases in fees. Under the regulations, fees had already been charged, but the regulations referred to here, which were supposed to come into force on April 1, 1998, increased these fees because of the additional costs incurred by the department to provide the services. The services referred to here are notary services abroad incurred by Canadian missions abroad such as the translation and authentication of documents. This is the type of service provided by missions abroad.

**Senator Beaudoin:** Did you use the word "notary"?

**Mr. Voghel:** Yes, when you are abroad and need a legal document there, you have to go to the embassy. A consul or a vice-consul will sign the document and give it to the local authorities. They accept it as proof of the document and its contents. The service is somewhat similar to that provided by notaries in Quebec. These provisions of the bill provide for that.

**Senator Beaudoin:** Is it retroactive?

**Mr. Voghel:** No, regulations are never retroactive. Because of this error, the department collected fees from April 1998 until January 2003. I discovered the error in 2002. The purpose of the bill is to correct the error retroactively. For the period from

**Le président:** Monsieur Saada, si je peux vous interrompre, le comité préférerait que nous ne traitions maintenant que du projet de loi C-17 quitte à poser certaines questions, puis nous pourrions ensuite entendre votre exposé sur le projet de loi C-20. Qu'en pensez-vous?

**M. Saada:** Je veux bien.

**Le sénateur Beaudoin:** Je lisais le document que j'ai devant moi. On y traite notamment du prix des services consulaires, de la rétroactivité, et d'autres choses encore. Cela fait-il partie du projet de loi C-17 ou cela concerne-t-il une autre loi?

**M. Saada:** Cela fait partie du projet de loi C-17.

**Le sénateur Beaudoin:** Il nous arrive très souvent d'étudier des projets de loi de ce genre qui comportent des corrections, par exemple. Cependant, il arrive parfois que ce soit plus qu'une correction; ce peut être une question de fond et je veux m'en assurer. Par exemple, on avait découvert une erreur en 2002 et on l'avait corrigée en demandant au gouverneur en conseil d'approuver des droits perçus après 2003, et en demandant l'autorisation nécessaire pour les droits perçus en janvier 2003. Pourriez-vous m'expliquer un peu mieux de quoi il s'agit?

**M. Saada:** J'aimerais faire appel à ceux qui connaissent le dossier mieux que moi.

[Français]

**M. Michel Voghel, conseiller juridique, ministère des Affaires étrangères:** Comme l'expliquait le ministre tantôt, un projet de règlement a été prépublié dans la *Gazette du Canada*, partie I, qui malheureusement n'a pas été confirmé par le gouverneur en conseil. Le ministère a commencé à charger des frais — ce dont on parle ici, ce sont des augmentations de frais. Le règlement comme tel faisait qu'il y avait des frais qui avaient déjà été chargés, mais le règlement en question dont on parle ici, qui devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1998, augmentait ces frais compte tenu des coûts additionnels encourus par le ministère pour offrir les services. Les services dont on parle ici sont des services de notariat à l'étranger occasionnés par des missions canadiennes à l'étranger: traduction de documents, authentification de documents — le genre de choses qui sont offertes à l'étranger par les missions.

**Le sénateur Beaudoin:** Est-ce que vous avez employé le mot «notariat»?

**M. Voghel:** Oui, quand vous êtes à l'étranger et que vous avez besoin d'un document juridique qui servira à l'étranger, vous devez aller à l'ambassade. Un consul ou un vice-consul le signera et le présentera aux autorités locales. Elles vont l'admettre comme faisant foi du document et de son contenu, comme un notaire au Québec. Ces dispositions légales le prévoient.

**Le sénateur Beaudoin:** Est-ce rétroactif?

**M. Voghel:** Non, les règlements ne sont jamais rétroactifs. À cause de cette erreur, le ministère a récolté des frais du premier avril 1998 jusqu'en janvier 2003. J'ai découvert l'erreur en 2002. C'est la raison du projet de loi pour corriger l'erreur



January 23, 2003 until now and later, there is no problem. The new regulations or rather the same regulations were passed, but on January 23, 2003.

The purpose of the bill is simply to correct this error, to make legal the fees billed to all these clients abroad between April 1, 1998 and January 22, 2003.

**Senator Beaudoin:** What was the problem with the lieutenant-governors? That seems simple to me but nonetheless—

**Mr. Voghel:** Someone else will answer that question.

[English]

**Senator Beaudoin:** You referred to recent changes for parliamentarians. How is this related to the salaries of the lieutenant governors?

**Ms. Joan Arnold, Director, Pensions Legislation Development, Pensions Division, Treasury Board of Canada Secretariat:** It is necessary to put it in the Salaries Act. This disability allowance is similar to one that was enacted for parliamentarians in 2001. As a matter of equity, it was decided that the same sort of disability arrangement should be made for lieutenant governors. That necessitates amendments to the Lieutenant Governor's Superannuation Act.

**Senator Beaudoin:** Does the federal authority pay them?

**Ms. Arnold:** Yes.

**Senator Beaudoin:** Do they want to make a comparison between the parliamentarians and the lieutenant governor?

**Ms. Arnold:** I am not sure what you mean by "comparison."

**Senator Beaudoin:** A comparison of the amount of money.

**Ms. Arnold:** No, it is a matter of having in place a disability provision that would allow lieutenant governors to have access to this type of benefit after age 65 in the same way that was enacted for parliamentarians in 2001.

**Senator Beaudoin:** It is to give to them the same treatment.

**Ms. Arnold:** Yes.

**Senator Beaudoin:** I see. Superannuation, of course, is the pension.

**Ms. Arnold:** Yes, sir.

**Senator Beaudoin:** What was the problem with the Canada-Costa Rica Free Trade Implementation Act?

**Mr. Matthew Lynch, Privy Council Officer, Privy Council Office:** Perhaps I can take a stab at that. We do have counsel here from the CCRA.

rétroactivement. Pour ce qui est du 23 janvier 2003 jusqu'à maintenant et pour la suite, il n'y a pas de problème. Il y a un nouveau règlement, enfin le même règlement a été adopté, mais le 23 janvier 2003.

Le projet de loi vise simplement à corriger l'erreur, c'est-à-dire de rendre légaux les frais qui ont été facturés à tous ces clients à l'étranger entre le premier avril 1998 et le 22 janvier 2003.

**Le sénateur Beaudoin:** Quel était le problème avec les lieutenants-gouverneurs? Cela m'apparaît simple, mais quand même.

**M. Voghel:** Ce sera quelqu'un d'autre qui répondra.

[Traduction]

**Le sénateur Beaudoin:** Vous avez parlé de changements effectués récemment pour les parlementaires. En quoi cela concerne-t-il la rémunération des lieutenants-gouverneurs?

**Mme Joan Arnold, directrice, Élaboration de la législation sur les pensions, Division des pensions, Secrétariat du Conseil du Trésor:** Il faut que cela figure dans la Loi sur les traitements. Cette allocation d'invalidité est semblable à celle qui a été adoptée par voie législative pour les parlementaires en 2001. Par souci d'équité, on a décidé que le même type d'allocation devait être versé aux lieutenants-gouverneurs. Il fallait pour cela modifier la loi sur la pension de retraite des lieutenants-gouverneurs.

**Le sénateur Beaudoin:** La rémunération est-elle versée par le gouvernement fédéral?

**Mme Arnold:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Veut-on établir une comparaison entre les parlementaires et les lieutenants-gouverneurs?

**Mme Arnold:** Je ne vois pas bien ce que vous entendez par «comparaison».

**Le sénateur Beaudoin:** Une comparaison des montants.

**Mme Arnold:** Non, il s'agit d'avoir une disposition sur les allocations d'invalidité qui permettent aux lieutenants-gouverneurs de bénéficier de ce genre d'allocation à l'âge de 65 ans ou après, de la même manière qu'on a adopté une mesure législative en ce sens pour les parlementaires en 2001.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est pour les traiter de la même manière.

**Mme Arnold:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Je vois. On parle ici de la pension.

**Mme Arnold:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Beaudoin:** Quel problème soulevait la Loi sur la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada-Costa Rica?

**M. Matthew Lynch, agent du Conseil privé:** Je pourrais peut-être tenter de répondre. Nous avons ici un conseiller de l'ADRC.

When legislation was enacted with respect to the Costa Rica free trade agreement, there was a provision to which the English version made correct reference but which was missing in French. The amendment we are proposing here would correct that in the French version of the act.

**Senator Beaudoin:** It is a disparity between the two languages. That is all it is.

**Mr. Lynch:** Yes.

**Senator Joyal:** I want to come back to that issue of consular fees. I do not know if Mr. Voghel will come back to the table. Also, I have a question for Ms. Arnold.

[Translation]

In your reply to Senator Beaudoin, you say that an administrative error was made which meant that the legal process that should have led to the enactment of new rates for a number of fees was never passed by order of the governor in council. The fees had been published in the *Canada Gazette*, but they never received approval from the governor in council.

**Mr. Voghel:** Normally, regulations are pre-published in the *Canada Gazette* as a way of consulting with individuals affected by them. In this case, that step was taken; however, because of an administrative error, once the department received the results of these minimal consultations, it did not — Fees of this type affect identified clients only in the case of things such as medication, or people with fishing licences, for example. In this case, many clients are involved and the regulations were not technically in force. In order to correct this error retroactively, we needed a provision of this type in this bill.

**Senator Joyal:** But between us — so to speak, because the television cameras are here, so many people can hear us — how could such a thing happen? I think there are enough legal advisors in the department. There was definitely one individual — and I will use the most diplomatic term I can find — who was not being very attentive, because the next day the new rates were implemented without the necessary authorization. That is a serious professional error. I have no objection to your asking parliamentarians to validate the rates, because you do not want to have to run around paying back money to people who may have paid too much. I can understand that, but it is not enough for us to simply approve your request without being reasonably sure that some administrative action was taken with respect to the individual who made this mistake. He or she needs to wake up to the fact that professional errors have important legal consequences. What steps were taken in the unit in question to ensure that this individual was asked for an explanation and provided one and that disciplinary measures were taken if necessary?

Au moment de l'adoption de la Loi relative à l'accord de libre-échange avec le Costa Rica, la version française d'une disposition était inexacte. L'amendement que nous proposons ici corrigerait la version française de cette loi.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est une différence entre les deux versions. C'est tout.

**M. Lynch:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** Je veux revenir à cette question du prix des services consulaires. Je ne sais pas si M. Voghel reviendra à la table. J'ai aussi une question pour Mme Arnold.

[Français]

Dans votre réponse au sénateur Beaudoin, vous dites qu'il y a eu, en somme, une omission administrative qui a fait que le processus juridique qui devait amener la promulgation du nouveau tarif pour un certain nombre de frais n'a jamais été adopté par décret du gouverneur en conseil. Ils avaient été publiés dans la *Gazette du Canada* mais ils n'avaient pas fait l'objet d'un décret du gouverneur général en conseil.

**M. Voghel:** Le processus complet fait que normalement les règlements sont prépubliés dans la *Gazette du Canada* à des fins de consultation des gens touchés par le règlement. Dans ce cas, cette étape a été suivie: mais pour une erreur administrative, le ministère n'a pas, une fois qu'il a reçu les résultats des consultations minimales, ce genre de frais ne touche une clientèle identifiée que si vous parlez de médicaments ou d'autres choses, des gens qui ont des licences pour la pêche ou des choses comme cela. Dans ce cas, il y a de nombreux clients et le règlement n'a pas été pris en fait, techniquement. Pour corriger l'erreur rétroactivement, cela nous prenait cette disposition dans un texte de loi pour remédier à la situation.

**Le sénateur Joyal:** Mais entre nous — si je peux utiliser l'expression puisque les caméras sont là, nous ne sommes pas beaucoup entre nous, nous sommes entre plusieurs — comment une telle situation peut-elle se produire? Il me semble qu'il y a suffisamment de conseillers juridiques au ministère. Il y a certainement une personne — je vais utiliser le terme le plus diplomatique possible — qui ne veillait pas au grain pour que la personne, le lendemain prenne le tarif et se mette à l'appliquer sans avoir l'autorisation requise. C'est une faute professionnelle sérieuse. Je n'ai pas d'objection à ce qu'on vienne par la suite demander aux parlementaires de valider les tarifs parce qu'on ne veut pas remettre aux gens, qui auront payé en surplus, l'argent et se mettre à courir après. Je peux comprendre cela mais ce n'est pas suffisant, pour nous, d'approuver simplement ce que vous nous demandez sans que nous ayons la conviction raisonnable que pour la personne qui a commis cette erreur, il y a eu un certain suivi administratif pour s'assurer qu'il y ait un réveille-matin sur son bureau pour qu'elle se rende compte qu'elle commet des gestes professionnels qui ont des conséquences juridiques importantes. Quelles mesures ont été prises dans le service concerné pour s'assurer que cette personne ait des comptes à rendre et qu'elle ait rendu des comptes et qu'il y ait eu des mesures disciplinaires s'il y avait lieu de le faire.



**Mr. Voghel:** You are speaking about one individual. In the machinery of government, the problem stems from the fact that a number of individuals are involved. In the regulatory process, there is the client department, the people who work with the minister, the Privy Council, and many other individuals involved in a matter such as this. Systems were being computerized in 1998, and the individual responsible at that time, who is now retired, thought in good faith that the regulations had been passed by the governor in council and that they should be implemented. These regulations are applied by missions abroad — our embassies and consulates. All the information had already been sent out to everyone.

We noticed the error because someone asked a question about these regulations. We noticed that the regulations had never been approved by the governor in council.

**Senator Joyal:** On behalf of the taxpayers of Canada, I would like to thank you for noticing this. My comments are in no way personal. We should be giving you a medal for discovering that. My concern is that this was a serious omission, because it involved taxpayers' money.

Before we say that this is not serious, that it happened once and will not happen again, we should point out that if someone in the private sector had made such an error, there would have been some consequences.

In the other place, a study is underway at the moment to determine who authorized certain actions and who did not. We cannot simply pass legislation later and say that this is not very serious because in two years we will pass a bill and validate everything that has happened. That is not how the Parliament of Canada works. We must hold the government responsible for both the good and bad things it does.

You may not be the head of the unit involved, but I will not feel I have done my job fully if I am not convinced that such a mistake will not happen again and that the individuals responsible had to assume their responsibility.

**Mr. Saada:** In 1997, the Privy Council Office did establish a Regulatory Affairs Secretariat supposed to centralize information about issues of this type. This happened in 1998, probably during the time when the secretariat was being set up. It was probably not operating in the way it does at the moment.

The responsibility of this secretariat is to provide better oversight of the prepublication and final approval of regulations. Your concern is most legitimate, and I think the situation has been corrected. We are now correcting things that should have been noticed immediately. However, I think it is relatively reassuring to note that we are correcting procedures through the establishment of the secretariat and we are passing legislation to correct the administrative error that was made at the time.

**M. Voghel:** Vous parlez d'une personne. Dans le processus gouvernemental, le problème vient du fait qu'il y a plusieurs personnes impliquées. Dans le processus réglementaire, vous avez le ministère client, les gens qui travaillent auprès du ministre et il y a aussi le Conseil privé et plein de gens qui sont impliqués dans un truc comme cela. En 1998, c'était l'avènement de l'informatique et la personne qui était en autorité à ce moment, qui maintenant est à la retraite, croyait de bonne foi que le règlement avait été adopté par le gouverneur en conseil et que c'était le temps de le mettre en vigueur. C'est un règlement qui est appliqué par les missions à l'étranger, les ambassades et les consulats. Ils avaient déjà envoyé toute l'information à tout le monde.

Nous avons constaté l'erreur parce que quelqu'un a posé une question sur le règlement en question. Nous avons constaté que le règlement n'avait pas été pris.

**Le sénateur Joyal:** Je vous suis reconnaissant, au nom des contribuables canadiens, de l'avoir constaté. Mon propos ne vous vise pas personnellement. On devrait vous donner une médaille pour avoir trouvé cela. Ma préoccupation est que voilà une omission importante et sérieuse parce que cela implique l'argent des contribuables.

Avant de dire que ce n'est pas grave, que c'est arrivé une fois et que cela n'arrivera plus, il faut quand même dire que si c'était quelqu'un dans l'entreprise privée qui avait commis une telle omission, il y aurait des responsabilités et des conséquences.

Dans l'autre endroit, ils font une enquête actuellement pour savoir qui a donné des autorisations et qui n'en a pas donné. Nous ne pouvons pas, par la suite, adopter simplement une loi en disant ce n'est pas très grave car dans deux ans nous adopterons une loi et nous validerons tout cela. Ce n'est pas de cette façon que le Parlement canadien fonctionne. Nous sommes responsables de tenir l'administration responsable autant de ses bons coups que de ses moins bons coups.

Vous n'êtes peut-être pas le responsable du service en question, mais cela ne me satisfait pas complètement d'avoir fait mon travail, si je n'ai pas la conviction que l'erreur commise ne se reproduira pas et/ou que les personnes responsables ont eu à faire face à leurs responsabilités.

**M. Saada:** En 1997, le Bureau du Conseil privé a établi, effectivement, un Secrétariat à la réglementation de façon à centraliser les coordonnés de ce genre de questions. Nous parlons de 1998 et il s'agit probablement de la période de transition entre la mise sur pied du secrétariat et son fonctionnement courant.

Ce secrétariat est chargé de mieux surveiller le processus de prépublication et d'approbation définitive des règlements. Votre préoccupation est extrêmement légitime et je crois que la situation a été corrigée. Nous corrigeons maintenant des choses qu'il aurait fallu voir tout de suite. Je crois toutefois relativement rassurant de voir que nous corrigeons le plan des mécanismes par l'établissement du secrétariat, et par voie législative pour corriger l'erreur administrative commise à l'époque.

**Senator Joyal:** I have no problem with the legislative approach taken to correct the error, which is not administrative, in my opinion. Passing regulations is a legal process; this was a legal error, an error made in the legal process for adopting regulations. It is not that someone made a mathematical error, it is someone who failed to perform an important professional function: namely, ensuring that the regulations were drafted, sent to your division, placed on the agenda of cabinet, appropriately stamped and then sent back to the department in question.

This is not something innocuous, it is a specific and rigorous legal process. When the machinery fails, we have to try to determine whether it is a flaw in the system or simply a lack of attention on the part of an individual, which could be explained by all sorts of reasons.

If you tell me that the system was changed and that some things fell through the cracks because of a new computer system, we must have some assurance for our part that these flaws have been corrected.

**Mr. Saada:** Yes, senator. The establishment of this secretariat does give us significant assurances that problems of this type are much better monitored, and consequently are not likely to recur.

**Senator Joyal:** Could we have a list of the fees that were increased?

**Mr. Voghel:** They are published in the regulations, if you would like to see them.

**Senator Joyal:** Perhaps you could give a copy of this to the clerk so that we can see what fees are involved.

[English]

**The Chairman:** Do you have it with you, Mr. Voghel? Perhaps we could have someone pass it up and have it distributed to committee members.

**Senator Pearson:** I will follow up on Senator Joyal's question. When I first came to the Senate, I spent a year or so on the Scrutiny of Regulations Committee. It would seem to me that this should have turned up at that committee because it is the kind of thing we looked for, whether it was ultra vires, although someone had to bring it to the attention of the committee. Has the Scrutiny of Regulations Committee ever looked at this?

**Mr. Voghel:** I cannot answer that, but the regulation was in force and the same services were charged for at the lower tariff. It has been like that since —

**Senator Pearson:** It was simply an augmentation.

**Mr. Voghel:** Yes. The list is exactly the same. It is because costs of the services had increased and the department did not want to subsidize them and thereby compete in the private sector with lower fees than notaries would charge.

**Le sénateur Joyal:** Je n'ai pas de problèmes avec l'approche suivie sur le plan législatif pour corriger l'erreur qui n'est pas administrative, à mon avis. L'adoption d'un règlement est un processus légal; c'est une erreur légale, une erreur dans le processus de l'adoption légale d'un règlement. Ce n'est pas quelqu'un qui s'est trompé dans un calcul, c'est quelqu'un qui, en pratique, a omis de poser un geste professionnel important qui était celui de s'assurer que le règlement soit rédigé, envoyé à votre division, qu'il ait figuré à l'ordre du jour du Cabinet, qu'il revienne avec le tampon conséquent et, qu'ensuite, il soit retourné au ministère concerné.

Ce n'est pas un geste anodin, c'est un processus juridique, précis et rigoureux. Quand la machine démontre une faille, il faut essayer de voir si c'est le système lui-même ou simplement l'acte d'une personne qui, pour toutes sortes de raisons, a été inattentive.

Si vous me dites que c'est le système qui a été modifié et que l'on en a échappé entre les fentes de la table à cause d'un nouveau système informatique, il faut de notre côté nous satisfaire que ces lacunes ont été comblées.

**M. Saada:** Oui, sénateur. La création de ce secrétariat nous donne des assurances très pertinentes selon lesquelles ce genre de problèmes est beaucoup mieux contrôlé et, par conséquent, ne risque pas de se reproduire.

**Le sénateur Joyal:** Est-il possible d'avoir la liste des frais qui ont fait l'objet de l'augmentation?

**M. Voghel:** Ils sont publiés dans le règlement, si vous voulez les voir.

**Le sénateur Joyal:** Vous pourriez peut-être en donner une copie au greffier afin que nous regardions de quoi il s'agit.

[Traduction]

**Le président:** L'avez-vous, monsieur Voghel? Peut-être que nous pourrions demander à quelqu'un de le distribuer aux membres du comité.

**Le sénateur Pearson:** J'aimerais donner suite à la question du sénateur Joyal. À mon arrivée au Sénat, j'ai passé un an environ au Comité d'examen de la réglementation. Il me semble que cette question aurait dû être confiée à ce comité parce que c'est le genre de choses que nous y examinons, les aspects inconstitutionnels, mais quelqu'un devait le porter à l'attention du comité. Le Comité d'examen de la réglementation a-t-il examiné cette question?

**M. Voghel:** Je ne peux pas répondre, mais le règlement était en vigueur et les mêmes services ont été facturés au tarif le plus bas. C'est ainsi depuis...

**Le sénateur Pearson:** C'était simplement une augmentation?

**M. Voghel:** Oui. La liste est exactement la même. C'est parce que les coûts des services avaient augmenté et que le ministère ne voulait pas en financer la prestation et concurrencer ainsi le secteur privé en offrant des services à moindre coût que ceux qu'exigent les notaires.



**Senator Pearson:** I wondered how someone finally noticed. You do not have to answer that question; it probably is not possible. However, I think that one of the roles of the Scrutiny of Regulations Committee is to continue to look at these things to ensure that the law is in place to support the regulations. I suppose this works with the secretariat that you described?

**Mr. Saada:** Yes.

**Senator Andreychuk:** In fairness to the Scrutiny of Regulations Committee, they have before them the regulations that departments bring and the members scrutinize them to see whether they are in line with the act, constitutional and within the mandate, et cetera. I do not think they could go out and find problem regulations unless they had many more staff.

Is this an isolated incident? We have many regulations and it is a theme in committee that too much is going into regulations. Obviously, this kind of situation could arise more often when the bureaucracy is trying to cope with so many regulations, especially those dealing with built-in increases.

I have some questions for the minister in respect of his responsibility for democratic reform. That is an intriguing title, and I think Canadians may be looking for some democratic reform. Minister Saada, my questions will not come as a surprise to you because I am sure your staff has briefed you well. Senator Lynch-Staunton is our critic on this and he raised the fundamental point that Parliament passes laws that provide authorities. It seems that Privy Council is now taking liberties that are interesting and intriguing. The Privy Council has taken to using the term "to be styled as" to arbitrarily change titles given in statute. The current Executive Director of the National Round Table on the Environment and Economy is using the correct title under the terms of her appointment. However, her predecessor was first appointed as executive director and subsequently reappointed with the magic phrase "to be styled as," and thereafter used the title of "president."

Could you elaborate on your philosophy of changing every title, it appears, to "president" under clauses 19 to 24 of Bill C-17?

I once served in a country where no one but the president of the country could use the term. It is intriguing that we are going the other way and calling everyone "president." It is hard to figure out what they really do. I want to know about your current thinking on democratic reform and what is most appropriate, so that citizens can understand the level of importance of a certain job within the scope of the government.

Second, will you cease the practice in the Privy Council of taking liberties and using this very curious phrase, "to be styled as?"

**Le sénateur Pearson:** Je me demandais comment on s'en était finalement rendu compte. Vous n'avez pas à répondre à cette question; ce n'est sans doute pas possible. Toutefois, je pense que l'un des rôles du Comité d'examen de la réglementation est de continuer d'examiner ces choses pour s'assurer que la loi en vigueur étaye bien les règlements. Je suppose que c'est le cas au secrétariat dont vous avez parlé?

**M. Saada:** Oui.

**Le sénateur Andreychuk:** Pour être juste envers le Comité d'examen de la réglementation, on y étudie les règlements des ministères et les membres vérifient qu'ils sont conformes à la loi, qu'ils sont constitutionnels et conformes au mandat, et cetera. Je ne pense pas qu'ils seraient en mesure d'aller dépister les règlements qui posent problème à moins de disposer de beaucoup plus de personnel.

Est-ce un cas isolé? Il existe beaucoup de règlements et dans les comités on déplore souvent le trop grand recours à la voie réglementaire. Naturellement, ce genre de chose risque de se produire plus fréquemment quand les fonctionnaires tâchent de faire face à un si grand nombre de règlements, surtout ceux qui ont trait à des hausses prédéterminées.

J'aimerais poser des questions au ministre en ce qui concerne sa responsabilité en matière de réforme démocratique. C'est un titre fascinant, et je pense que les Canadiens souhaitent peut-être une réforme démocratique. Monsieur le ministre, vous ne serez pas étonné par ma question parce que je suis sûre que votre personnel vous tient bien informé. Le sénateur Lynch-Staunton est notre porte-parole sur cette question et il a fait valoir cet aspect essentiel que le Parlement adopte des lois qui confèrent des pouvoirs. Il semble que le Conseil privé prenne maintenant des libertés à cet égard qui sont intéressantes et fascinantes. Le Conseil privé s'est mis à employer l'expression «avoir le titre de» pour arbitrairement changer les titres employés dans la loi. L'actuelle directrice exécutive de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie porte le titre qui lui a été correctement conféré au moment de sa nomination. Cependant, son prédécesseur avait d'abord été nommé directeur exécutif pour faire ensuite l'objet d'une nouvelle nomination où l'on a employé la formule magique «avoir le titre de» après quoi il s'est fait appelé «président».

Pourriez-vous expliquer pourquoi on change ainsi tous les titres, semble-t-il, pour ceux de «président» aux articles 19 à 24 du projet de loi C-17?

J'ai déjà travaillé dans un pays où personne sauf le président de ce pays ne pouvait employer ce titre. Il est fascinant de voir que nous faisons tout à fait le contraire et appelons tout un chacun «président». Il est difficile de comprendre ce qu'ils font véritablement. J'aimerais savoir ce que vous pensez de la réforme démocratique et de ce qu'il faudrait faire de mieux, afin que les citoyens puissent comprendre l'importance de certains postes au sein du gouvernement.

Ensuite, va-t-on cesser au Conseil privé de prendre ces libertés et d'employer cette très curieuse tournure «avoir le titre de».

**Mr. Saada:** That is a very interesting question indeed. I was expecting many questions, but not on the issue of democratic reform. My understanding of the issue is as follows: The actual functions performed by the individual should dictate the title. It is my understanding — and please correct me if I am wrong — that in French, the role described here is in fact the role of president and not executive director. In similar agencies, for instance, persons in that position would be called “president,” not “executive director.” It is not really a matter of a policy; it is a matter of coherence and consistency.

**Senator Andreychuk:** If an act is passed designating a president, “president” should be used. If the act refers to an executive director, “executive director” should be used. It seems to me that the Privy Council has taken liberties in the past that do not belong in a democratic system.

As I pointed out — and if I used “president,” I want to correct that — section 13 of the Canadian Centre for Management Development Act specifies that the chief executive officer is to be called “principal” of the centre and hold the rank and status of a deputy minister. However, the Order in Council appointing Janice Cochrane on June 16, 2003, stated she would hold that position and “be styled as president.” I want to know which way the government is going. If you are trying to regularize things, why did you not bring an amendment under Bill C-17 for changes to the Canadian Centre for Management Development Act?

**Mr. Saada:** Do you mind if I ask for help from my officials on this issue?

**Mr. Wayne McCutcheon, Acting Deputy Secretary to the Cabinet, Privy Council Office:** Honourable senators, I act as Acting Deputy Secretary to the Cabinet in the Privy Council Office for senior personnel. I will endeavour to answer your question.

I am not sure specifically about “principal” of the Canadian Centre for Management Development. The former Bill C-25, the Public Service Modernization Act, establishes a new school of public service. I think perhaps it is in that legislation that the name is being officially changed from “principal” to “president.”

**Senator Andreychuk:** I want some assurance that whatever the act states continues to be used. There should be no change to that status elsewhere. Parliamentarians have the right to know what they are passing. If we pass legislation specifying the rank of president or executive director, it should not be changed unilaterally in the Privy Council Office. To me, that is symptomatic of disrespect, if I may say so, for the democratic process. I want to be assured that this will not continue and that if the government has changed to a new system and wants to regularize it in some way, that there has been some scanning of all acts. We need to be able to explain to people what is going on.

**M. Saada:** C’est certainement une question fort intéressante. Je m’attendais à de nombreuses questions, mais pas sur la réforme démocratique. Voici ce que je comprends de ce sujet: les fonctions effectivement remplies par le titulaire doivent dicter son titre. Je crois savoir — et reprenez-moi si je fais erreur — qu’en français, le rôle ici décrit correspond en fait au rôle de président et non pas de directeur exécutif. Dans des agences similaires, par exemple, les titulaires de ce poste se feraient appeler «président» et non pas «directeur exécutif». Ce n’est pas vraiment une question de politique; c’est une question de cohérence et de conformité.

**Le sénateur Andreychuk:** Si on adopte une loi désignant un président, c’est le titre de «président» qu’il faudrait employer. Si la loi parle d’un directeur exécutif, c’est le titre de «directeur exécutif» qu’il faudrait employer. Il me semble que le Conseil privé a pris des libertés qu’il ne convient pas de prendre dans un régime démocratique.

Comme je l’ai dit — et si j’ai employé le mot «président», je veux me reprendre — l’article 13 de la Loi sur le Centre canadien de gestion précise que le premier dirigeant du centre porte le titre de «directeur» du centre et a rang et statut de sous-ministre. Cependant, dans le décret de nomination de Janice Cochrane en date du 6 juin 2003, il est dit qu’elle occupera ce poste et «aura le titre de présidente». Je veux savoir quelle orientation le gouvernement est en train de prendre. Si l’on essaie de régulariser les choses, pourquoi ne pas avoir proposé un amendement au projet de loi C-17 pour apporter des changements à la Loi sur le Centre canadien de gestion?

**M. Saada:** Puis-je demander à mes hauts fonctionnaires de m’aider?

**M. Wayne McCutcheon, sous-secrétaire intérimaire du Cabinet, Bureau du Conseil privé:** Honorables sénateurs, je suis sous-secrétaire intérimaire du Cabinet au Bureau du Conseil privé pour le personnel supérieur. Je vais tenter de répondre à votre question.

Je ne suis pas sûr de ce qu’il en est exactement au sujet du «directeur» du Centre canadien de gestion. L’ancien projet de loi C-25, la Loi sur la modernisation de la fonction publique, crée une nouvelle école pour la fonction publique. Je pense que c’est peut-être dans cette loi que le titre est officiellement changé de «directeur» à «président».

**Le sénateur Andreychuk:** Je veux avoir l’assurance que quoi que la loi dise on s’y tienne. Il ne devrait pas y avoir de changement à ce statut ailleurs. Les parlementaires ont le droit de savoir ce qu’ils adoptent. Si nous adoptons une mesure législative précisant que le rang en question est celui de président ou de directeur exécutif, il ne devrait pas être changé unilatéralement au Bureau du Conseil privé. Pour moi, c’est le signe d’un manque d’égard, si je peux dire, à l’endroit du processus démocratique. Je veux qu’on me donne l’assurance qu’il ne continuera pas d’en être ainsi et que si le gouvernement a adopté un nouveau système et veut en quelque sorte le régulariser, il doit y avoir un certain examen de toutes les lois. Nous devons être en mesure d’expliquer aux gens ce qui se passe.



**Mr. McCutcheon:** I agree. It is rarely the case that individuals are styled to use a title that is different than that set out in statute. It tends to occur when there is a reorganization of the machinery of government. If a new department is created, for example, by an Order in Council, as has happened recently and in the past, the individual may be appointed under an existing statute. To ensure clarity with regard to the appointment, the person may be styled to use the title created by the Order in Council.

**Senator Andreychuk:** Mr. Minister, that is the point I am trying to make. If we are talking about democratic reform, then we want to shore up the legitimate role of Parliament. Orders in Council should not be used to circumvent legitimate acts passed by Parliament, for whatever reasons, whether you think it is better management or what have you. If we passed a statute that designated a certain role, there were reasons for judging the responsibilities within that context and that should not be changed by Order in Council. The phrase I find offensive is "to be styled as." That is not a term that I am used to as a parliamentarian, nor is the public used to it. You are "designated as" and "given the functions of." What does "styled as" mean? That is a bit of a rhetorical question, but you can answer if you have a response.

**Mr. Saada:** Unfortunately, I am not able to give you a substantive response on that. I want to share with you my surprise, too, when I heard that my position was actually "styled" and I was wondering what it meant.

The point is taken. If there are any further developments, I would be pleased to report back to you. However, I need more substance behind my answers, so I will refrain from elaborating only on theory.

**Senator Andreychuk:** The same is also true of some other changes that you propose in the French. There is some confusion about the use of "commissaire adjoint" and "commissaire délégué." I hope the government will regularize the appropriate titles and assure us that it is not happening elsewhere. It leads to a misunderstanding of the functions as construed in English and in French. The point was raised on the floor of the Senate. I raise it again because Bill C-17, in clauses 2 through 5, proposes to change the statute, supposedly because the translation of the title is incorrect.

Has there been a systematic check to ensure that we mean to use "adjoint" and "délégué" as set out here? There has been some confusion. Are we making changes piecemeal or has there been a systematic look at regularizing titles?

**Mr. McCutcheon:** The answer is yes. As the proposed legislation is now drafted, there is standardization. It has now become common terminology to use "deputy" and "délégué," whether for this organization or for the new border services agency.

**M. McCutcheon:** Je suis d'accord. Il est rare que des gens portent un titre différent de celui qui leur est conféré dans la loi. Cela arrive quand on réorganise l'appareil gouvernemental. À la création d'un nouveau ministère, par exemple, par décret, comme cela s'est produit récemment et auparavant, le titulaire peut être nommé en vertu d'une loi existante. Pour plus de clarté quant à la nomination, le titulaire peut avoir à porter le titre créé par décret.

**Le sénateur Andreychuk:** Monsieur le ministre, c'est justement ce que j'essaie de faire valoir. Si nous parlons de réforme démocratique, nous voulons alors conforter le rôle légitime du Parlement. Les décrets ne devraient pas servir à contourner les lois légitimement adoptées par le Parlement, pour quelques raisons que ce soient, même si vous pensez que c'est pour améliorer la gestion ou je ne sais quoi. Si vous avons adopté une loi qui désignait un certain rôle, il y avait des raisons pour évaluer les responsabilités dans ce contexte et cela ne devrait pas être changé par décret. La tournure qui m'irrite c'est «avoir le titre de». Ce n'est pas une expression à laquelle je suis habituée en tant que parlementaire, et le public n'y est pas habitué non plus. On est soit «désigné» et on nous «confie les fonctions de». Qu'est-ce que cette expression «avoir le titre de» signifie? La question est peut-être un peu théorique, mais vous pouvez répondre si vous le pouvez.

**M. Saada:** Malheureusement, je ne suis pas en mesure de vous donner une réponse complète. Je tiens à vous dire que j'ai été étonné moi aussi quand j'ai entendu employer à propos de mon poste l'expression «avoir le titre de» et je me suis demandé ce que cela signifiait.

C'est donc noté. Si j'apprends autre chose, je me ferai un plaisir de vous en faire part. Cependant, je dois consulter avant de répondre et je ne vais donc pas me livrer à des spéculations.

**Le sénateur Andreychuk:** C'est tout aussi vrai pour certains autres changements que vous proposez à la version française. Il y a une certaine confusion à propos de l'emploi de «commissaire adjoint» et «commissaire délégué». J'espère que le gouvernement va régulariser les titres appropriés et s'assurer que cela ne se produise pas ailleurs. Il en résulte un malentendu quant aux fonctions désignées en anglais et en français. La question a été soulevée au Sénat. Je la soulève à nouveau parce que le projet de loi C-17, aux articles 2 à 5, propose d'apporter des modifications à la loi, parce que la traduction du titre serait fautive.

A-t-on procédé à une vérification systématique pour s'assurer que nous voulions employer les mots «adjoint» et «délégué» comme il est dit ici? Il y a eu confusion. Sommes-nous en train d'apporter des changements pêle-mêle ou a-t-on effectué un examen systématique pour régulariser les titres.

**M. McCutcheon:** Je répondrai que oui. La rédaction du projet de loi est uniformisée. On emploie maintenant couramment les mots «député» et «délégué», pour cette organisation-ci ou pour la nouvelle agence de services frontaliers.

I agree, senator, that standardization and consistency are important, so people know, in referring to a particular position, the level of that position in the hierarchy of the organization.

**Senator Andreychuk:** I was asking some of those questions in conjunction with our critic on this bill.

We are bringing in retroactive pay for special committee chairs and deputy chairs. As the new minister for democratic reform, are you in favour of paying chairs and deputy chairs to do their jobs? Do you think that was a good move? Do you think that this detracts from what I call "service" and assuming responsibilities as a parliamentarian?

**Mr. Saada:** I am very much in favour of this.

It is not a matter of pleasing the person who is actually occupying the chair. It is a matter of recognizing the extra work that this person must perform. It is quite appropriate, in my view, that those who have a responsibility over and above the normal call of duty should have that recognition factor, in the same fashion as whips of all parties are paid more than M.P.s with no title and the opposition leaders in the Houses are paid more. It is, generally speaking, a well-accepted way of recognizing some hierarchy within the system.

**Senator Andreychuk:** Just a final point: If we had a democratic system in which there was a transparent and free vote to elect chairs and deputy chairs in both Houses, your logic would be fine.

**Mr. Saada:** If I may, you are entering into an area on which I feel a little more comfortable with technicalities. As you know, in the House of Commons — and you will forgive me if I do not know exactly how the Senate system works — we have adopted a system whereby chairs of committees are elected by secret ballot by the members of the committee. That has been implemented on a temporary basis. In the democratic reform package that I tabled in the House of Commons in February, we proposed that this measure become permanent. The chairs and deputy chairs of committees are elected by all the members of the committee by secret ballot.

**Senator Andreychuk:** It is a shame you cannot comment on the Senate. It would be interesting to get your response.

**The Chairman:** We have about 10 minutes left on this bill and I want to go to a second round for Senator Joyal and Senator Beaudoin, but before that, Senator Jaffer has a quick question.

**Senator Jaffer:** On clause 28, is it the validity of the consular fees collected between April 1998 and 2000? The fees have been collected so this is retroactive?

**Mr. Voghel:** Yes, that is correct, the fees were collected and, of course, they exceeded the legal authority under the regulation.

Je reconnais, madame le sénateur, que l'uniformisation et la cohérence sont importantes, afin que les gens sachent, quand il est question d'un poste donné, à quel rang se situe le titulaire dans la hiérarchie de l'organisation.

**Le sénateur Andreychuk:** J'ai posé certaines de ces questions à l'instar de notre porte-parole sur ce projet de loi.

Nous proposons une rémunération rétroactive pour les présidents et vice-présidents de comités spéciaux. En tant que nouveau ministre chargé de la réforme démocratique, êtes-vous d'accord pour qu'on rémunère les présidents et vice-présidents pour faire leur travail? Pensez-vous que ce soit une bonne idée? Pensez-vous que cela aille à l'encontre de ce que j'appelle le «service» et les responsabilités qu'on assume en tant que parlementaires.

**M. Saada:** Je suis tout à fait en faveur de cette rémunération.

Il ne s'agit pas de faire plaisir à la personne qui assure la présidence. Il s'agit plutôt de reconnaître que cette personne doit effectuer un travail supplémentaire. Il est tout à fait indiqué, à mon avis, que ceux qui assument des responsabilités dépassant leur fonction normale voient leur dévouement reconnu, tout comme c'est le cas des whips de tous les partis qui gagnent davantage que les députés qui n'ont pas d'autre titre et les leaders de l'opposition à la Chambre, qui sont davantage rémunérés. C'est, de façon générale, une façon bien acceptée de reconnaître l'existence de certaines hiérarchies du régime parlementaire.

**Le sénateur Andreychuk:** Une dernière chose: Votre raisonnement tiendrait si nous avions un régime démocratique où l'on pouvait procéder librement et en toute transparence à l'élection des présidents et des vice-présidents des deux Chambres.

**M. Saada:** Si vous permettez, nous entrons là dans un domaine où je m'y connais un peu mieux. Comme vous le savez, à la Chambre des communes — et vous me pardonnerez de ne pas savoir exactement comment le système du Sénat fonctionne — nous avons adopté un système par lequel les présidents de comité sont élus par les membres du comité par scrutin secret. Le système est mis en oeuvre de façon provisoire. Dans le plan de réforme démocratique que j'ai déposé à la Chambre des communes en février, nous proposons que cette mesure devienne permanente. Les présidents et les vice-présidents des comités sont élus par tous les membres du comité par scrutin secret.

**Le sénateur Andreychuk:** C'est vraiment trop regrettable que vous ne puissiez vous prononcer sur le cas du Sénat. Votre réponse nous intéresserait.

**Le président:** Il nous reste environ 10 minutes pour traiter de ce projet de loi et j'aimerais redonner la parole au sénateur Joyal et au sénateur Beaudoin, mais auparavant, le sénateur Jaffer voudrait poser une courte question.

**Le sénateur Jaffer:** À l'article 28, est-ce à propos de la légitimité des droits consulaires perçus d'avril 1998 à 2000? Les droits ont été perçus et c'est donc rétroactif?

**M. Voghel:** Oui, c'est juste, les droits ont été perçus et, naturellement, ils dépassaient le pouvoir conféré dans le Règlement.



**Senator Joyal:** I will make a statement following on from the question and comment of Senator Andreychuk.

Personally, I am opposed to payment for the chair and deputy chair. I think it essentially adds an element of what I call "reward benefit" to the system. I think it has a detrimental effect on the independence of members, because there is no question that money attracts more interest than anything else. To me, to introduce such an element into the system questions directly one of the key elements at the base of the so-called democratic deficit, which is essentially the independence of members of Parliament. If members of Parliament, be they from the Senate or the House of Commons, are not motivated by any other consideration than to speak, if they are members in the other place, for their constituents, and if they are in this place, according to their conscience and knowledge of the issue, to me the system is preserved. However, when you introduce all kinds of distorting elements of reward and benefit, you change the fundamental nature of the role.

I have stated it when a salary bill was introduced. I stated it again yesterday in the debate over the ethics commissioner and so forth. Mr. Minister, I bring that to your attention. It is always visible, whether you check how the chairs or deputy chairs of committee voted, or vice versa. We look at the vote and we draw conclusions.

In terms of the position and the independence of members, it causes a cloud over the transparency principle. If we want, essentially, to free the member, as the democratic deficit objective says, we have to remove those distorting elements from the system. That is my position. I am happy to restate it here publicly, and especially in front of you, because I am not the only one who holds that view. We have seen the system in place and we have been able to analyze what happened and come to conclusions.

I do not want to contradict you, but I think it is fair to say that a member who comes to a committee meeting spends as much time reading the bill and trying to understand what is being done as the chair. There are members, of course, who come to a committee with their school bag under their arm and open it in front of the teacher, and there are those who prepare themselves. It is up to each of us to do the work, but the chairs have no choice, because they are presiding and they cannot open the file for the first time when they arrive here. Some members can do it, but not all. You maintain that kind of attitude in the system by giving privileges to the chair. It has all kinds of unintended consequences and I do not support the principle of rewarding the chair and deputy chair. If people have a keen interest in an issue and expertise to share, it is up to them as a member of Parliament to come forward and convince their colleagues that they should be invested with the responsibility of chairing a committee, be it a special committee or a standing committee of the house. That is my personal position.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais dire quelque chose à la suite de la question et des observations du sénateur Andreychuk.

Personnellement, je ne pense pas qu'il faille rémunérer le président et le vice-président. Je pense que cela revient essentiellement à ajouter un élément de récompense au système. Je pense que cela compromet l'indépendance des membres, parce qu'il est bien certain que l'argent présente plus d'attraits que tout autre chose. À mes yeux, parler d'argent c'est remettre directement en question l'indépendance des parlementaires, un des éléments inhérents à ce qu'on appelle le déficit démocratique. Si les parlementaires, du Sénat ou de la Chambre des communes, ne sont motivés par rien d'autre que l'expression, s'ils sont députés à l'autre endroit, des attentes de leurs électeurs, et s'ils siègent au Sénat, par la volonté d'agir selon leur conscience et leur savoir, je pense que le système est sauf. Cependant, quand on introduit toutes sortes d'éléments de distorsion en parlant de récompense et davantage, on change la nature fondamentale du rôle.

C'est ce que j'ai déclaré quand un projet de loi sur la rémunération a été déposé. Je l'ai réaffirmé hier, dans le débat sur le commissaire à l'éthique, notamment. Monsieur le ministre, j'attire votre attention sur ce sujet. C'est toujours visible, quand on vérifie comment ont voté les présidents et les vice-présidents de comités, ou l'inverse. On étudie le résultat du vote et on en tire des conclusions.

Quant à la position et à l'indépendance des membres, cela compromet le principe de la transparence. Si ce qu'on veut essentiellement, c'est libérer le parlementaire, suivant l'objectif de lutte contre le déficit démocratique, il faut éliminer ces éléments qui causent des distorsions. C'est ma position. Je suis ravi de l'affirmer de nouveau publiquement, particulièrement devant vous, parce que je ne suis pas seul à penser ainsi. Nous avons vu le fonctionnement actuel et nous avons pu analyser ce qui s'est produit et en tirer des conclusions.

Sans vouloir vous contredire, je crois juste d'affirmer que les membres des comités consacrent autant de temps que le président à la lecture du projet de loi et à la compréhension de ce qui doit être fait. Bien entendu, certains d'entre eux arrivent au comité, leur serviette sous le bras et la déballe comme on le fait à l'école, devant son professeur, et il y en a d'autres, qui se préparent soigneusement. C'est à chacun de nous de s'acquitter de sa tâche, mais les présidents, eux, n'ont pas le choix, parce qu'ils président et parce qu'ils ne peuvent pas jeter un premier coup d'oeil sur le dossier en arrivant ici. Certains membres de comités peuvent le faire, mais pas tous. On préserve ce genre d'attitude en accordant des privilèges au président. Il en découle toutes sortes de conséquences indésirables et je suis contre le principe d'une récompense accordée au président et au vice-président. Si des gens s'intéressent beaucoup à une question et veulent nous faire profiter de leur expertise, c'est à eux, à titre de parlementaires, de convaincre leurs collègues de leur confier la responsabilité de la présidence d'un comité, qu'il s'agisse d'un comité spécial ou d'un comité permanent. C'est ma position.

**Mr. Saada:** Mr. Chairman, may I answer? In my experience, which is not that long but still includes a few years in Parliament, I do not remember having met any parliamentarians who were running for chair for the extra income, but because they wanted to make a difference in a committee. I understand the honourable senator's argument. With all due respect, I do not share it. When you chair a committee, it involves much more work than simply being a member. I am not saying that members of committees do not work; that is not my point. My point is you have coordination functions, relationship functions with other committees sometimes, relationships with government and legislation sometimes, and work on the agenda. Those are not necessarily part of the everyday life of every member of a committee.

The chairs, as you know, do not vote, so they do give up a direct influence in the committee. They vote only in special circumstances.

It seems to me that some of your concerns are being addressed by the measure we have taken in terms of democratic reform. When a group of parliamentarians sitting around the same table designate by secret ballot who will be the chair, it is like a group of people designating who will lead them in the work that has to be done. I would also remind you that different legislation deals with these matters in different fashions.

For instance, in the Province of Quebec — and I stand to be corrected on details, but the principle is right — as a member of the National Assembly you receive a base salary. You receive extra salary if you sit on committees, and further extra income if you are a chair.

[Translation]

All parliaments deal with these issues in their own way. As regards the basic principle, if we apply the principle you mentioned, honourable senator, that would mean that all parliamentarians — and I am speaking particularly about the House of Commons, not the Senate — are all elected.

Consequently, at the outset, they do the same thing. Should the same principle be applied to parliamentary secretaries, whips or party leaders? There is a host of individuals who work from the assumption that they were elected to the House of Commons to do the work of a parliamentarian. Our tradition is to recognize that greater responsibilities entail higher salaries.

[English]

**Senator Joyal:** I do not want to argue with the minister, but we have existed for 130 years without rewarding the chair and deputy chair. It is not that the system was ineffective, or that the system has been more effective in the last five years since we

**M. Saada:** Monsieur le président, puis-je répondre? Mon expérience est limitée mais j'ai tout de même passé quelques années au Parlement pendant lesquelles je ne me souviens pas d'avoir rencontré un parlementaire qui visait la présidence d'un comité uniquement pour le revenu supplémentaire. C'était plutôt parce qu'ils voulaient pouvoir changer les choses, en travaillant à ce comité. Je comprends les arguments présentés par l'honorable sénateur. Sauf le respect que je lui dois, je ne suis pas d'accord avec lui. Quand on préside un comité, on a beaucoup plus de travail que les autres membres. Je ne dis pas que les membres de comités ne travaillent pas; ce n'est pas mon argument. Là, où je veux en venir, c'est qu'il y a des fonctions de coordination et de liaison avec d'autres comités, parfois, ainsi qu'avec le gouvernement, du travail législatif et du travail pour organiser l'ordre des travaux du comité. Cela ne fait pas nécessairement partie du travail quotidien des autres membres d'un comité.

Comme vous le savez, les présidents ne votent pas, ils n'exercent donc pas d'influence directe sur le travail du comité. Ils ne votent qu'en des circonstances particulières.

Il me semble que la mesure que nous avons prise, du point de vue de la réforme démocratique, répond à certaines de vos préoccupations. Quand un groupe de parlementaires, réunis en une salle, désignent leur président par scrutin secret, c'est comme un groupe de personnes qui choisissent qui dirigera le travail à faire. Je vous rappelle aussi que des lois différentes traitent de ces questions de façon différente.

Ainsi, au Québec — je peux me tromper sur les détails, mais le principe est bien celui-là — le député de l'Assemblée nationale reçoit un salaire de base. Une rémunération supplémentaire lui est accordée s'il siège à des comités et une autre rémunération supplémentaire, s'il est président.

[Français]

Chaque parlement dispose de ces questions d'une façon qui lui est propre. Sur le plan du principe fondamental, en appliquant le principe que vous soulevez, honorable sénateur, cela voudrait dire que tout ceux qui sont au Parlement — et je parle de la Chambre des communes en particulier, sans parler du Sénat — sont tous des parlementaires élus.

Donc, au départ, ils font la même chose. Faut-il appliquer le même principe aux secrétaires parlementaires, aux whips ou aux leaders de parti? En fait, il existe une batterie de gens qui évoluent avec la prémisses de base qu'ils sont élus à la Chambre des Communes pour faire un travail de parlementaire. Nous avons pour tradition de reconnaître que plus les responsabilités augmentent, plus il est normal qu'un parallèle se fasse sur le plan de la rémunération.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Je ne veux pas contredire le ministre, mais le Parlement existe depuis 130 ans sans qu'on ait rémunéré davantage le président et le vice-président. Le système n'était pas inefficace auparavant, et il n'est pas plus efficace depuis qu'on



started rewarding the chair and deputy chair. If it were that obvious that we needed to reward them, some earlier Parliament would have come to that conclusion.

**Senator Beaudoin:** On the question of the chair and deputy chair, I generally agree with what was said by Senator Andreychuk and Senator Joyal.

Coming back to Bill C-17, I say that we have always acted with by-laws to change the figures and the money paid. Was it a money bill? You are saying that when this error was discovered, the Governor in Council took corrective action. Is it by regulation, by order in council or what?

**Mr. Voghel:** It is by regulation. The fees were increased by regulation.

**Senator Beaudoin:** Did you have the power to increase them?

**Mr. Voghel:** Yes, under the Financial Administration Act.

**Senator Beaudoin:** Is it by simple regulation?

**Mr. Voghel:** Yes, under section 19.

**Senator Beaudoin:** Was this retroactive?

**Mr. Voghel:** No. This bill is to make it retroactive for the period that was not covered by regulation.

**Senator Beaudoin:** I see. As my colleague has said, for many years now, perhaps 30 years, we have been legislating more and more by regulation. We are going much too far in that area. The statutes are very general and imprecise, and everything that is important is done by regulations. It should be the reverse, because delegated legislation should come within the articles of the act, and this is not what we say.

I say that because I wish that to be in the record, that too much is left to regulations. If there is a tendency to change the sums of money by regulations, and that is authorized by the statute, it is correct to me, but I want to be sure that this is what is happening in practice.

**Mr. Voghel:** What you have in practice is section 19 of the Financial Administration Act. That authorizes the Governor in Council to make regulations to recover the costs of offering services to Canadians abroad.

The only thing that this regulation does is to recover the cost to the government of offering these services. You cannot provide for all types of services that are offered through legislation because there are so many. This is part of the schedule to the regulations. The principle of section 19 of the Financial Administration Act is simply that if the government incurs a cost for offering a service, such as authenticating documents — we offer these services abroad to anybody — we recover the costs. That is all we do.

**Senator Beaudoin:** When you change lieutenant governors' superannuation, and compare it with the salaries that are paid to some other groups, is this done by regulations only?

a commencé à rémunérer le président et le vice-président, il y a cinq ans. Si la nécessité de les rémunérer avait été si évidente, une législature antérieure en serait venue à cette conclusion.

**Le sénateur Beaudoin:** Au sujet du président et du vice-président, je suis en général d'accord avec le sénateur Andreychuk et le sénateur Joyal.

Revenons au projet de loi C-17. Je dis que nous avons toujours procédé par règlement pour changer les chiffres et les sommes versées. Était-ce un projet de loi portant affectation de crédits? Vous dites que lorsque l'erreur a été constatée, le gouverneur en conseil a pris des mesures correctives. A-t-il agi par voie de règlement, par décret ou autrement?

**M. Voghel:** Par règlement. Les frais ont été augmentés par règlement.

**Le sénateur Beaudoin:** Aviez-vous le pouvoir de les majorer?

**M. Voghel:** Oui, en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques.

**Le sénateur Beaudoin:** Est-ce par simple règlement?

**M. Voghel:** Oui, en vertu de l'article 19.

**Le sénateur Beaudoin:** Était-ce rétroactif?

**M. Voghel:** Non. Ce projet de loi porte précisément sur la rétroactivité pour la période qui n'était pas assujettie au règlement.

**Le sénateur Beaudoin:** Je comprends. Comme le disait mon collègue, depuis des années, depuis une trentaine d'années peut-être, nous légiférons de plus en plus par règlement. Nous allons trop loin. Les lois sont très générales et imprécises et tout ce qui compte vraiment est fait par voie de règlement. Il faudrait que ce soit le contraire, et que les mesures législatives subordonnées fassent partie de la loi, contrairement à ce qu'on voit maintenant.

Je le dis pour que ce soit du domaine public: on s'en remet trop aux règlements. Si la tendance est à modifier les sommes prévues par voie de règlement, et que la loi le permet, je n'ai pas d'objection, mais je veux m'assurer que c'est bien ce qui se passe en pratique.

**M. Voghel:** En pratique, il y a l'article 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques. Cet article permet au gouverneur en conseil de prendre des règlements visant le recouvrement des coûts des services offerts aux Canadiens à l'étranger.

Ce règlement ne sert qu'au recouvrement des coûts pour ces services offerts par le gouvernement. On ne peut pas prévoir dans les lois tous les types de services offerts, parce qu'ils sont trop nombreux. Cela fait partie de l'annexe des règlements. En vertu de l'article 19 de la Loi sur la gestion des finances publiques, si le gouvernement doit déboursier de l'argent pour offrir un service, comme pour l'authentification de documents, des services que nous offrons à quiconque, à l'étranger, il faut récupérer les coûts. C'est tout ce que nous faisons.

**Le sénateur Beaudoin:** Quand vous changez la pension des lieutenants-gouverneurs, et que vous faites une comparaison avec les salaires versés à d'autres groupes, est-ce que vous le faites uniquement par voie de règlement?

**Ms. Arnold:** I am not sure if I understand the question. The disability allowance details will be set out in regulations. That is correct.

**Senator Beaudoin:** It is in the regulations. When you decide, for a very good reason, to say, "We will treat the lieutenant governor in the same way as we treat some other civil servants or officials," is this done only by regulations?

**Mr. Saada:** You have asked two questions. I will give more detail on the first question and let Ms. Bougie give you the answer to the last question. As to your concern about parliamentary oversight of user fees, as you know, we, meaning the House and the Senate, have both passed Bill C-212, which increases parliamentary oversight on the establishment of user fees. This is brand new. It was passed very recently.

As to the second question, I pass that to Ms. Bougie.

[Translation]

**Ms. Ginette Bougie, Director, Compensation and Classification, Privy Council Office:** Lieutenant Governors are often appointed at a more advanced age. Like all members of Parliament, they are covered by a disability insurance plan until age 65.

If a lieutenant-governor leaves his position before completing the five-year mandate and is over age 65, he or she will have neither a salary nor insurance. Such individuals would not be eligible for a pension either, because under the Lieutenant Governor Act, a minimum of five years' service is required to qualify for the pension.

Moreover, parliamentarians over 65 who find themselves in the same situation receive an allowance equal to 70 per cent of their salary, under the Members of Parliament Retiring Allowances Act.

The same applies under the Lieutenant Governors Superannuation Act. This gives them an allowance equivalent to the amount they would receive if they were still in their position or if they were under 65. They can continue to contribute to the pension plan and after five years, they get a pension. That guarantees them some income for the surviving spouse should the lieutenant-governor die.

[English]

**The Chairman:** We have Minister Saada here for one other bill, and if we need the officials to come back for further hearings on Bill C-17, we will have them.

**Senator Joyal:** I hope that Ms. Bougie and Ms. Arnold will be back for this. There is a complexity in Bill C-17 at the bottom of page 6.

**The Chairman:** We will continue with the second bill and we will take your suggestion under advisement.

**Mme Arnold:** Je ne suis pas certaine d'avoir compris la question. Les détails relatifs à la prestation d'invalidité seront fixés par voie de règlement, c'est exact.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est dans les règlements. Quand vous décidez, pour une très bonne raison, de traiter le lieutenant-gouverneur de la même façon que tout autre fonctionnaire, le faites-vous uniquement par voie de règlement?

**M. Saada:** Vous avez posé deux questions. Je vais donner plus de détails en réponse à la première et je laisserai Mme Bougie répondre à la deuxième. Au sujet de l'examen parlementaire des frais d'utilisateurs, comme vous le savez, la Chambre des communes et le Sénat ont tous deux adopté le projet de loi C-212, qui accroît la surveillance parlementaire de la fixation de ces frais. C'est tout nouveau. On l'a adopté très récemment.

Pour la deuxième question, je cède la parole à Mme Bougie.

[Français]

**Mme Ginette Bougie, directrice, Rémunération et classification, Bureau du Conseil privé:** Les lieutenants-gouverneurs sont souvent nommés à un âge plus avancé. Tout comme les membres du Parlement, ils sont couverts par un régime d'assurance invalidité lorsqu'ils n'ont pas atteint l'âge de 65 ans.

Si un lieutenant-gouverneur quitte ses fonctions avant d'avoir complété son mandat de cinq ans et qu'il est âgé de plus de 65 ans, il se retrouve sans salaire, sans assurance. Il n'est pas non plus admissible à une pension puisqu'en vertu de la Loi sur les lieutenants-gouverneurs, un minimum de cinq ans est nécessaire pour y être admissible.

Par ailleurs, les parlementaires qui ont plus de 65 ans et qui se retrouvent dans la même situation bénéficient, selon la Loi sur les salaires des parlementaires, d'une allocation qui représente 70 p.100 de leur traitement.

La même chose s'applique en vertu de la Loi sur les salaires des lieutenants-gouverneurs. Cela leur permet d'obtenir une allocation équivalente au montant qu'ils recevraient s'ils étaient encore en fonction ou s'ils avaient moins de 65 ans. Ils peuvent continuer à contribuer au régime de pension et au bout de cinq ans, ils bénéficient d'une pension. Cela leur assure un certain financement pour l'époux ou l'épouse advenant le décès du lieutenant-gouverneur.

[Traduction]

**Le président:** M. Saada est ici pour nous parler d'un autre projet de loi et si nous voulons reparler du projet de loi C-17, nous pouvons faire revenir les fonctionnaires.

**Le sénateur Joyal:** J'espère que Mme Bougie et M. Arnold reviendront pour nous en parler. Il y a un élément très complexe, au bas de la page 6 du projet de loi C-17.

**Le président:** Nous poursuivons avec le deuxième projet de loi, et prenons en considération votre suggestion.



We now invite Mr. Saada to introduce Bill C-20, to change the names of certain electoral districts. I understand that Mr. Perrault is accompanying the minister for this presentation.

[Translation]

**Mr. Saada:** Bill C-20 is the result of concerns expressed by M.P.s from three of the four parties about the new names chosen for their ridings under the new electoral map.

Under the 2003 Representation Order proclaimed on August 25, both the boundaries and the names of many ridings were changed following the reports of the provincial electoral boundaries commissions. This followed a process of public hearings and parliamentary input under the Electoral Boundaries Readjustment Act.

Bill C-20 changes the name of 38 electoral districts contained in the new representation order. Apart from one addition that I shall describe in a moment, the bill is identical to Bill C-53 from the previous session. Bill C-53 was passed by the House of Commons last October with the consent of all parties and had received second reading and referral to this committee when Parliament was prorogued last November.

The government introduced Bill C-20 on February 23, 2004, at which time it received unanimous support for passage at all stages.

As with Bill C-53, the government made it clear that the legislation would only proceed with the consent of all parties in the other place. This was achieved in the case of both Bill C-53 and now, Bill C-20.

[English]

Bill C-20 is identical to its predecessor bill in all respects but one. It contains a coming-into-force clause, by virtue of which the riding name changes would take effect on September 1, 2004. This will accommodate concerns expressed by Elections Canada about their ability to implement the riding name changes at this time. As Mr. Kingsley indicated in his testimony before this committee, Elections Canada is now coping with several operational pressures because of the coming into force of Bill C-24 on January 1, 2004, the implementation of electoral redistribution and general election readiness preparations. This delayed coming-into-force date will give Elections Canada time to adjust to and implement the riding name changes while coping with these immediate pressures.

Of course, the government recognizes that the name of the riding is important to the members of Parliament and the people they represent. The proposed changes are intended to be reflective

Nous invitons maintenant M. Saada à nous parler du projet de loi C-20, visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales. Je crois que M. Perreault accompagne le ministre, pour cet exposé.

[Français]

**M. Saada:** Le projet de loi C-20 fait suite aux préoccupations soulevées par des députés de trois des quatre partis concernant les noms choisis pour leur circonscription, conformément à la nouvelle carte électorale.

En vertu du décret de représentation de 2003, promulgué le 25 août, les limites et le nom de nombreuses circonscriptions ont été changées suivant les rapports des commissions de délimitation des circonscriptions électorales. Ces rapports ont été précédés de consultations publiques et parlementaires en vertu de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Le projet de loi C-20 modifie le nom de 38 circonscriptions électorales visées par le nouveau décret de représentation. Mis à part un ajout dont je parlerai dans quelques instants, le projet de loi est identique au projet de loi C-53, déposé au cours de la dernière session du Parlement. Le projet de loi C-53 a été adopté par la Chambre des communes en octobre dernier avec l'accord unanime des parties. Il a été approuvé en deuxième lecture, puis renvoyé à ce comité juste avant que le Parlement ne soit prorogé en novembre dernier.

Le gouvernement a déposé le projet de loi C-20, le 23 février 2004, date à laquelle il a été approuvé à l'unanimité à chacune des étapes du processus.

Comme dans le cas du projet de loi C-53, le gouvernement a clairement indiqué que la loi proposée ne serait pas adoptée sans l'approbation de tous les partis. Cette unanimité a été atteinte dans les deux cas, pour le projet de loi C-53 et maintenant pour le projet de loi C-20.

[Traduction]

Le projet de loi C-20 est identique à son prédécesseur, sauf pour une chose. Il comporte une disposition prévoyant une date d'entrée en vigueur en vertu de laquelle les modifications portées au nom des circonscriptions prendront effet le 1<sup>er</sup> septembre 2004. Cette mesure vise à répondre aux préoccupations d'Élections Canada concernant la mise en application des modifications portées au nom des circonscriptions. Comme l'a mentionné M. Kingsley lors de son témoignage devant ce comité, Elections Canada fait actuellement face à d'importantes pressions opérationnelles, notamment en raison de l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004 du projet de loi C-24, de la mise en oeuvre de la nouvelle carte électorale et des préparatifs en vue de l'élection générale. Cette date d'entrée en vigueur différée donnera à Elections Canada un certain délai pour s'ajuster et mettre en application les nouveaux noms des circonscriptions, tout en continuant de gérer les pressions actuelles.

Le gouvernement reconnaît bien entendu que le nom attribué à une circonscription est très important pour les députés et leurs électeurs. Les changements proposés au nom des

of geography, history and other identifying characteristics of the electoral districts in question. The key difficulty arises from the fact that the electoral boundaries and the names are determined by electoral boundary commissions at the same time. This means that the opportunity to comment on the proposed names of ridings has passed before the boundaries themselves are finally established.

It may be difficult, in some cases, to properly name the riding, taking into account its specific geographical and other features, until its boundaries have been completely defined. Bill C-20 responds to that concern, based on the advice of the members affected and the consensus of the parties.

[Translation]

Mr. Chairman, I would like to note that this bill is not the first of its kind. Parliament has intervened to change riding names several times in the past.

In fact, 57 riding name changes have been carried out, by four separate acts, since the 1996 representation order was proclaimed. This underscores the importance of riding names to members of the House of Commons.

[English]

Allow me to thank you for considering both bills at the same time. I would be happy to answer your questions.

**The Chairman:** Thank you, Minister Saada.

**Senator Beaudoin:** I would like to know at the outset whether you intend, Mr. Chair, to adopt this tonight because it seems to —

**Some Hon. Senators:** No.

**The Chairman:** No.

**Senator Beaudoin:** I want to be sure. This issue of changing the description is strange, in a way. There seems to be no strong principle as the basis of the argument to change the name of a circumscription. Why do we accept that in principle in our statutes?

**Mr. Saada:** We require a legal framework through which these names are given. We are faced with a number of contradictory constraints. First, the commissions that deal with the boundaries and the names are at arm's-length from any political party and from government. Therefore, they make the decision based on their judgment. On the other side, a number of members of Parliament are not necessarily satisfied with the names proposed by the commission.

**Senator Beaudoin:** We understand that.

**Mr. Saada:** The approach that my predecessor took at the time of Bill C-53, and I have continued the practice, was that we cannot indulge in riding name changes on a political basis. The only way of doing it on a rational basis, and which maintains the

38 circonscriptions visent à mieux refléter la géographie, l'histoire et d'autres caractéristiques particulières de ces circonscriptions. Le principal problème découle du fait que les limites et le nom des circonscriptions électorales sont déterminés en même temps par les commissions de délimitation des circonscriptions électorales. Cela signifie qu'il n'est déjà plus possible de commenter les noms proposés aux circonscriptions avant même que les limites elles-mêmes soient définitivement fixées.

Dans certains cas, il peut être difficile d'attribuer à une circonscription un nom qui saura tenir compte de ses caractéristiques géographiques particulières et autres avant que ces limites ne soient définies. Le projet de loi C-20 répondra à ces inquiétudes en se basant sur les conseils des députés concernés et sur le consensus des partis.

[Français]

Monsieur le président, j'aimerais vous signaler que ce projet de loi n'est pas le premier de ce genre. Plusieurs fois le Parlement est intervenu pour modifier le nom des circonscriptions.

En fait, depuis la promulgation du décret de représentation de 1996, 57 modifications au nom de circonscriptions ont été effectuées, en vertu de quatre lois différentes. Cela illustre bien l'importance des noms attribués aux circonscriptions pour les membres de la Chambre des communes.

[Traduction]

J'aimerais vous remercier de m'avoir donné l'occasion de vous parler des deux projets de loi le même jour. Il me fera maintenant plaisir de répondre à vos questions.

**Le président:** Merci, monsieur Saada.

**Le sénateur Beaudoin:** Monsieur le président, je voudrais tout de suite savoir si vous avez l'intention d'adopter ce projet de loi ce soir parce qu'il semble...

**Des voix:** Non.

**Le président:** Non.

**Le sénateur Beaudoin:** Je voulais m'en assurer. Cette question du changement de description est assez étrange. Elle ne semble reposer sur aucun principe clair, il n'y a pas d'argument pour changer le nom d'une circonscription. Pourquoi accepter cela en principe, dans nos lois?

**M. Saada:** Il nous faut un cadre législatif pour donner ces noms. Nous sommes assujettis à des contraintes contradictoires. D'abord, les commissions de délimitation des circonscriptions qui s'occupent aussi des noms de circonscriptions sont indépendantes de tout parti politique, de même que du gouvernement. Elles prennent donc leurs décisions en se fondant sur leur jugement. Par ailleurs, bon nombre de députés ne sont pas nécessairement satisfaits des noms choisis par la commission.

**Le sénateur Beaudoin:** On le comprend.

**M. Saada:** Le principe adopté par mon prédécesseur, à l'époque du projet de loi C-53, et que j'ai fait mien, c'est qu'on ne peut se lancer dans des changements de noms de circonscriptions uniquement pour des raisons politiques. La



arm's-length spirit, was to determine consensus and unanimity among all political parties so that no single party could be accused of playing politics with the issue.

In the process, some changes were proposed by different parties and were not accepted for reasons that pertain to the geography or other valid consideration. Of course, in keeping with the spirit of my predecessor's view on this discussion, I had to decline, unfortunately, some requests from my own party to ensure that I did not flaw the process.

My riding is not here so I can feel free to talk about it and tell you why we sometimes feel the urge to request a change on a very sound basis. My riding is Brossard-La Prairie. There had been a first proposal by the commission to change the name by dropping La Prairie. We had an opportunity to explain why we should maintain the latter — it was the birthplace of the riding. There is historical value to the name because that was where the first train tracks were set in Canada and where the telegraph was implemented. The whole area used to be called La Prairie before the division. We were able to put these arguments before the commission, and the commission listened and decided. In my case, I was happy because the commission recognized the need.

Now, the process calls for parliamentary review. Parliament will review the proposals and make further recommendations.

Ultimately, the decision is in the hands of the commission. There are some legitimate reasons why members of Parliament from all parties still feel that something has not gone right and needs to be corrected. That is how the process took place.

**Senator Beaudoin:** They were not satisfied with the proposal of the commission?

**Mr. Saada:** Either the name changes did not correspond to the geography or were not adequate in regard to the concerns expressed by the local communities. Very often, they came with a mandate in favour of it from the communities.

**Senator Beaudoin:** What is the remedy in the act?

**Mr. Saada:** I would again emphasize that the only way this could be legitimate would be to put forward only the riding name changes agreed upon unanimously by the political parties. That is what Bill C-20 has produced.

**Senator Beaudoin:** That is the only remedy we have?

**Mr. Saada:** We have legislation. We could have gone with 38 different pieces of legislation but we grouped them under one umbrella. This umbrella had the acceptance of all political parties.

**Senator Smith:** Maybe you can comment on this. My figures show that the Conservatives sought the most changes. They requested changes for nine, roughly half of their ridings. Second is the Bloc, which asked for 11, being 30 per cent of their ridings.

seule façon d'agir en respectant la logique et l'esprit d'indépendance des commissions, c'était d'établir un consensus et l'unanimité entre les partis politiques, afin qu'aucun parti ne puisse être accusé de faire de la petite politique avec cette question.

En cours de route, des changements ont été proposés par divers partis et n'ont pas été acceptés pour des raisons qui se rapportent à la géographie ou d'autres considérations valables. Bien entendu, pour respecter le principe établi par mon prédécesseur dans le cadre de cette discussion, j'ai dû refuser, malheureusement, des demandes faites par mon propre parti, afin de ne pas nuire au processus.

Ma circonscription ne fait pas partie de cette liste et je peux donc en parler librement et vous dire pourquoi parfois nous jugeons nécessaire de demander un changement, pour d'excellentes raisons. Ma circonscription est celle de Brossard-La Prairie. La commission avait d'abord proposé d'en changer le nom en laissant tomber La Prairie. Nous avons eu l'occasion d'expliquer pourquoi il fallait garder cette partie du nom: C'est là qu'est née la circonscription. Ce nom avait aussi une valeur historique, puisque c'est là qu'on a posé les premiers rails de chemin de fer au Canada et qu'on a mis en place le télégraphe. Avant la division, tout le secteur s'appelait La Prairie. Nous avons eu l'occasion de présenter ces arguments à la commission, qui nous a écoutés et qui a rendu sa décision. Dans mon cas, j'étais content que la commission reconnaisse le besoin exprimé.

Le processus exige un examen parlementaire. Le Parlement examinera les propositions et formulera d'autres recommandations.

Au bout du compte, c'est la commission qui décidera. Les députés de tous les partis peuvent avoir des raisons légitimes d'estimer qu'une erreur a été commise et qu'il faut la corriger. C'est ainsi que le processus s'est déroulé.

**Le sénateur Beaudoin:** Ils n'étaient pas satisfaits des propositions de la commission?

**M. Saada:** Ou bien les nouveaux noms ne correspondaient pas à la géographie, ou bien ils ne répondaient pas aux préoccupations exprimées par les collectivités locales. Très souvent, ils étaient mandatés par les collectivités, pour défendre le nouveau nom.

**Le sénateur Beaudoin:** Quels recours prévoit la loi?

**M. Saada:** Je répète que la seule façon d'agir légitimement, c'est de proposer uniquement des noms de circonscriptions qu'acceptent unanimement les partis politiques. C'est ce qui a donné lieu au projet de loi C-20.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est le seul recours?

**M. Saada:** Il y a aussi la loi. Nous aurions pu proposer 38 projets de loi différents, mais nous les avons regroupés en un seul. Ce projet de loi a l'aval de tous les partis politiques.

**Le sénateur Smith:** Vous pourriez peut-être formuler un commentaire sur ceci. D'après mes chiffres, ce sont surtout des conservateurs qui ont demandé des changements. Ils l'ont fait pour neuf circonscriptions, soit près de la moitié des

The Liberals asked for only nine, about six per cent of their ridings. The Alliance asked for 9, which is about 15 per cent. The NDP did not ask for any, but it did veto a couple. One member from Toronto urged me to solve this. I said, "Look, you had an agreement. The process as developed required unanimity; if it were not unanimous, it would not happen." As I understand it, after first reading, this bill passed all stages in one day.

**Mr. Saada:** That is correct. One of the requests from the opposition parties was to make sure we did not go through the committee work again. They were afraid — and I am not questioning the intent. I am stating what they mentioned to me — that if it went back to committee, the majority would prevail and it would change the spirit of the agreement. You are quite correct. It went through this process with that in mind.

**Senator Smith:** If the Commons could see fit to go through all the stages in one day, I would think we could at least have an open mind on that subject.

**Senator Andreychuk:** The Commons does not have an open mind. They have a vested interest; these are their ridings and their constituencies. We are more neutral; that would be my point.

Again, I found this exercise to be unusual with respect to democratic reform. We are constantly adding names. Then we change the order of the names. I am preoccupied with getting people to a polling station to vote. As the names get longer and longer, the process becomes more complex. I know this is not just a Canadian problem; it is happening in other democracies.

There is a certain body of people, those who are elected and who want to be elected, who seem preoccupied with highlighting a particular area within a riding. They must think it is of some benefit to them. I would like to think they are doing it because of geography and to balance the regions. I am becoming increasingly skeptical about that. Should there not be some discussions looking at this again? We should have more simple names.

In Regina we do not change that much; our population is not going up. However, we have had name changes. The first thing I have to do, even as a member of Parliament, is figure out what riding I live in. I have to try to figure out what part of Regina I am in when the boundaries change and what the new name is. I sometimes think those steps are impediments to people on the day of the vote.

It is an interesting exercise. I am sure it sounds well to say I represent "Brown—Smith—Jones—whatever," but I think it is a very strange exercise. I would hope the process would be neutral, but I am afraid it is based on vested interests.

**Mr. Saada:** Senator, if I may, I would be delighted to try to address your skepticism. You are referring to democratic reform and how people who are elected can best increase the representation of people in their own constituencies. This exercise is the outcome of just that.

circonscriptions où ils ont été élus. Vient ensuite le Bloc, qui en a demandé 11, soit 30 p. 100 de ses circonscriptions. Les libéraux n'en ont demandé que neuf, environ 6 p. 100 de leurs circonscriptions. L'Alliance en a demandé neuf, environ 15 p. 100 de ses circonscriptions. Les néo-démocrates n'en ont demandé aucun, mais ont exprimé leur veto pour deux ou trois. Un député de Toronto m'a exhorté à trouver une solution. J'ai dit: «Vous aviez une entente. Le processus nécessitait l'unanimité et sans cela, il n'y aurait pas de problème» d'après ce que j'ai compris, après la première lecture, ce projet de loi a été adopté en une journée, à toutes les étapes.

**M. Saada:** C'est exact. L'un des partis d'opposition a demandé que nous ne refassions pas tout le travail déjà effectué en comité. Ils craignaient — et je ne leur attribue pas d'intentions, c'est ce qu'ils m'ont dit — que si le projet de loi était renvoyé en comité, la majorité s'imposerait, à l'encontre de l'esprit de l'entente. Vous avez raison. C'est dans cet esprit que le processus a été suivi.

**Le sénateur Smith:** Si la Chambre des communes a jugé bon d'adopter en une journée le projet de loi, je pense que nous pourrions au moins garder l'esprit ouvert.

**Le sénateur Andreychuk:** La Chambre des communes n'a pas l'esprit ouvert. Son intérêt est clair: il s'agit de ses circonscriptions. Nous sommes plus neutres, je tiens à le dire.

J'ai trouvé cet exercice assez inhabituel, du point de vue de la réforme démocratique. On ajoute constamment des noms. Puis on change leur ordre. Pour moi, ce qui compte, c'est que les gens se déplacent pour voter. À mesure que les noms s'allongent, le processus se complexifie. Je sais que ce problème n'est pas exclusif au Canada, et qu'on le constate dans d'autres démocraties.

Un certain groupe de gens, les élus, qui veulent être élus, tiennent à ce que soit mis en évidence un secteur d'une circonscription. Ils doivent croire que cela les avantage. J'aimerais croire qu'ils agissent en fonction de la géographie et de l'équilibre entre les régions. Mais je suis de plus en plus sceptique. Ne devrait-il pas y avoir d'autres discussions, à ce sujet? Il faudrait des noms plus simples.

À Regina, nous ne changeons pas beaucoup; notre population n'augmente pas. Des noms ont changé, toutefois. La première chose que je dois faire, même comme parlementaire, c'est essayer de trouver le nom de ma circonscription. Il faut que j'essaie de trouver dans quelle partie de Regina je vis, alors que les délimitations changent, de même que le nom. Je crois parfois que cela nuit aux électeurs, le jour du scrutin.

C'est un exercice intéressant. Je ne sais pas si cela sonne bien, si je dis que je représente «Brown—Smith—Jones—quelque chose» mais c'est certainement très étrange. J'aimerais que le processus soit neutre mais je crains qu'il suive certains intérêts.

**M. Saada:** Sénateur, si vous le permettez, je serai ravi de m'employer à résoudre votre scepticisme. Vous parlez de réforme démocratique et de la façon dont les élus peuvent augmenter le plus possible la représentation des électeurs de leur circonscription. Cet exercice résulte justement de ce processus.



I will not give you statistics for each riding name change, but to illustrate a point, I refer to the presentation I made before the commission on this issue. The four city councils involved had endorsed the proposal. Thirty-eight community organizations in the riding had endorsed the proposal. All the mayors since 1970 of the largest city in my riding endorsed the proposal. The Bloc Québécois and the Conservatives had endorsed my proposal. That is democracy at its best.

In my view, that is proof positive that it is a true representation of the communities.

Let me speculate here for a second. If you want to run for office in a riding and you are not in tune with the aspirations, needs and wants of a community, you are at a disadvantage. I do not know of anybody who would, just on his or her own inspiration, decide to ask for a name change if it is not in tune with what the community feels and wants. It would be suicidal.

In my view, it is not a matter of self-interest. It is a matter of giving yourself the best chance to be elected because you are the best person, or you try to portray yourself as the best person, to represent the community. That is what a candidate for Parliament should do. He or she should portray himself or herself as the best possible representative of the community.

This is my last point, Mr. Chairman — unfortunately, because this is a passionate and exciting debate and I truly believe in this — but the issue of boundary changes would not be conducive to getting people to vote. It is all a matter of balance. As you know, the way this process is designed, population is assessed by census, province by province. The average is determined. The law says that you can have a leeway of 25 per cent more or less, with some exceptions, in order to have, as far as possible, fair demographic representation. There are other factors to take into account — history, community of interest and so forth. The boundary changes are triggered by a concern for better representation.

As proponents of democratic reform and citizen engagement and empowerment, we must make these changes. If the changes trigger difficulties with people getting out to vote, then we should address how we invite people to vote. We should inform them. We should not fight against the representation issue that comes with boundary changes.

**Senator Andreychuk:** I will not go into boundary changes. I think there is more to that, but I am still rather skeptical about all of these name changes. I know branding is important. If there is a continuum of a name and a history, it gives people a level of comfort when voting. I made my case and you made your case. Thank you.

Je ne vais pas vous donner de chiffres pour chaque changement de nom de circonscription, mais pour asseoir mon argument, je vais parler de la présentation que j'ai faite à la commission. Les quatre conseils municipaux en cause endossaient la proposition. Trente huit organisations communautaires de la circonscription l'avaient fait aussi, de même que tous les maires de la plus grande ville de ma circonscription depuis 1970. Le Bloc québécois et les conservateurs appuyaient aussi ma proposition. C'est un modèle de démocratie.

À mon avis, c'est une preuve évidente de la vraie représentation des collectivités.

Permettez-moi quelques suppositions. Si vous voulez être élu dans une circonscription et que vous ne connaissez pas bien ses aspirations, ses besoins et ses vœux, vous êtes désavantagé. Je ne connais personne qui voudrait, de sa propre initiative, demander un changement de nom, si ce n'est pour répondre aux sentiments et aux aspirations de sa communauté. Ce serait du suicide.

À mon avis, ce n'est pas une question d'intérêt personnel. Il s'agit plutôt de se donner les meilleures chances d'être élu, soit parce qu'on est le meilleur candidat, soit parce qu'on se présente comme le meilleur candidat pour représenter la collectivité. C'est ce que doit faire un candidat au Parlement. Il doit se montrer comme le meilleur représentant possible de la collectivité.

Je m'arrête ici, monsieur le président, et c'est dommage, parce que c'est une discussion passionnante et enthousiasmante et une question à laquelle je crois beaucoup. La question des changements de délimitation n'est pas propice à la participation électorale. C'est une question d'équilibre. Comme vous le savez, dans la version actuelle, la population est évaluée par recensement, province par province. Une moyenne est établie. D'après la loi, il y a une marge de manoeuvre de plus ou moins 25 p. 100, à quelques exceptions près, afin qu'on ait la représentation la plus juste possible du point de vue démographique. D'autres facteurs sont pris en comptes. L'histoire, la communauté d'intérêt, et cetera. La modification des délimitations de circonscriptions vise une meilleure représentation.

Comme défenseur de la réforme démocratique, de la mobilisation et de la responsabilisation des citoyens, nous devons faire ces changements. Si ces changements nuisent à la participation au scrutin, il faudra revoir notre façon d'inciter les gens à voter. Nous devons les renseigner. Nous ne devons pas lutter contre la représentation qui est associée aux changements de limites des circonscriptions.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne veux pas parler des changements aux limites des circonscriptions. Je pense qu'il y aurait des choses à dire là-dessus, mais je reste sceptique quant aux changements de noms. Je sais l'importance de l'image. Si le nom et l'histoire s'inscrivent dans la continuité, les gens sont rassurés lorsqu'ils votent. J'ai présenté mes arguments et vous, les vôtres. Merci.

*[Translation]*

**Senator Joyal:** Three years ago, this committee produced a report containing some very specific recommendations about the approach that should be adopted for all these matters relating to changing riding names. Was this report drawn to your attention before you came before us with this bill?

**Mr. Saada:** No.

**Senator Joyal:** Did you see the comments made by the Chief Electoral Officer when the committee was studying this issue and made some recommendations in connection with the bill we were studying, which had to do mainly with the same type of name changes?

To give you some context, the Chief Electoral Officer made some very specific recommendations about the system that should be set up to replace repeated requests for name changes for each election and each census.

After the next election, a member of Parliament will be elected somewhere who will want to change the riding name as well, and so on. The Chief Electoral Officer developed a much stricter approach than the one used at the moment, which consists in merely convincing one's colleagues from the other political parties, who have no interests at odds with the member of Parliament requesting the change, and then proceeding by means of the legislative approach.

**Mr. Saada:** Could you send me a copy of these more rigorous criteria suggested by the Chief Electoral Officer?

**Senator Joyal:** I do not want to speak for him, but I remember that one of the things he suggested was to limit the number of words on the ballot. If it takes four lines to name a riding on a ballot, this could be a technical problem for the computer system. There were others as well.

We would certainly like to hear his evidence on this, because what you are describing to us today flows out of the electoral boundary redistribution process. This is an attempt to correct a decision made by the Electoral Boundaries Commission which apparently did not comply with the representations made by members of Parliament or individuals with an interest in the process for adopting a new electoral map.

You have determined the sequences quite well, but there is "a process" and "a process." If we have to add another step to the implementation of new electoral boundaries, which would be to give members a final opportunity to present their request again, we might as well amend the act accordingly. The idea would be to ensure that this occurs naturally in the legislation, so that it is not always necessary to come back to Parliament to correct representations that would not have to be made before Parliament again if this additional step in the electoral boundary readjustment process were recognized.

*[Français]*

**Le sénateur Joyal:** Il y a trois ans, ce comité avait produit un rapport faisant des recommandations très précises concernant l'approche devant être prise pour toutes ces questions de changement de nom de circonscription. Est-ce que ce rapport a été porté à votre attention avant que vous vous présentiez devant nous avec ce projet de loi?

**M. Saada:** Non.

**Le sénateur Joyal:** Avez-vous pris connaissance des commentaires que le Directeur général des élections avait fait au moment où le comité a étudié cette question et a fait des recommandations accompagnant le projet de loi qui nous avait été référé et qui portait essentiellement sur le même type de changement de nom?

Pour vous resituer dans le contexte, le Directeur général des élections avait fait des recommandations très précises sur le système à mettre en place pour remplacer ces demandes à répétition de changement de nom pour chaque élection et chaque recensement.

Après les prochaines élections, il y aura un député qui sera élu quelque part et qui voudra lui aussi faire changer le nom, ainsi de suite. Le Directeur général des élections avait développé une approche beaucoup plus rigoureuse que celle qu'on suit présentement, c'est-à-dire celle de simplement convaincre ses collègues des autres partis politiques, qui n'ont pas d'intérêt contradictoire avec le député qui demande le changement, et ensuite procéder par voie législative.

**M. Saada:** Pouvez-vous me faire parvenir ces critères plus rigoureux du Directeur général des élections?

**Le sénateur Joyal:** Je ne veux pas parler pour lui, mais je me souviens qu'il limitait entre autres le nombre de mots sur le bulletin de vote. Lorsqu'il est question d'imprimer un bulletin de vote, si vous avez quatre lignes pour décrire la circonscription en question, cela devenait une limite technique dans le système informatique à être développé. Il y en avait d'autres également.

Nous voudrions certainement entendre son témoignage à cet égard parce que ce que vous nous décrivez aujourd'hui est une demande qui vient dans la suite du processus de redécoupage électoral. On vise à corriger une décision de la Commission de délimitation des circonscriptions qui n'aurait pas, en soi, satisfait les représentations des députés ou des personnes intéressées dans le processus de l'adoption d'une nouvelle carte électorale.

Vous avez assez bien déterminé les séquences, mais il y a «un processus» et «un processus». Si on doit ajouter une autre étape à la mise en vigueur d'une nouvelle carte électorale, qui sera celle pour les députés d'avoir une dernière fois une autre chance de revenir avec leur demande, on est aussi bien de modifier la loi en conséquence. Ceci pour faire en sorte que cela se produise naturellement dans la loi, afin que l'on n'ait pas à revenir toujours devant le Parlement pour corriger des représentations qui, en pratique, n'auraient pas à être refaites devant le Parlement si on reconnaissait cette étape additionnelle dans la suite du processus de redécoupage électoral.



It is a matter of knowing how this system works. I would refer you again to the report produced by our committee a few years ago as a result of the representations made by the Chief Electoral Officer, who is the same person then as now.

**Mr. Saada:** First of all, I will be pleased to read this report. While I would like to read the document to understand it and find out what it states in detail, I would like to mention two points: the first has to do with limiting the number of words in a riding name. Sometimes regional sensitivities are such that trying to limit the words in the name of the riding for administrative reasons amounts to an attack on the very identity of the riding, because one of its components is excluded. Let us take the example of Argenteuil—Mirabel. We are well aware of how strong the regional sensitivities are on both sides in this case. I would have some reservations about trying to have shorter names, in other words an administratively justifiable objective, if this had a negative impact on an extremely important local reality.

I will read the report more thoroughly to make sure I understood what is meant, but I would have some reservations about that argument. The other problematic matter is this. And I must say that I am completely open to any suggestions in this regard. The process that leads to the readjustment of electoral boundaries, name changes, and so on, provides, once the commission has made its initial evaluation, for public consultations leading to a second report. This report is tabled in Parliament.

Once that is done, parliamentarians have their say and the commission makes its final decision. As you know, the recommendations are implemented automatically by an order in council. If the final decision of the commission includes a change that has an impact on a riding, there is no way to appeal the decision.

Let us take the example of Brossard—La Prairie. Imagine that no change was suggested. We come to the final step in the process. The commission makes its decision and it becomes binding. However, in the commission's final decision, following various representations, my riding has been changed. I have no way to appeal the decision. If the name of the riding is changed because the boundaries are changed, there is nothing I can do. That is why we need a mechanism that allows for some flexibility.

Would that be a legislative mechanism such as this, or would it be a different mechanism? I tell you sincerely that I am quite open to all suggestions, but I do think that there is a problem that concerns members of Parliament generally. However, I do not have the solution to the problem for the time being. I know that it exists and I am open to any recommendations you may have.

[English]

**Senator Joyal:** The minister understands the problem well, and now we would like to correct the system to ensure that we do not have to deal with the legislation on a repetitive basis.

C'est une question de savoir comment le système fonctionne. Je vous réfère encore à ce rapport que nous avons produit à notre comité, il y a quelques années, suite aux représentations faites par le Directeur général des élections qui était le même qu'aujourd'hui.

**M. Saada:** D'abord, je vais me faire un plaisir de lire ce document. J'aimerais, bien sûr sous réserve de lire le document pour le comprendre et en connaître les détails, mentionner deux choses; la première concerne la limitation du nombre de mots dans le nom d'un comté. Il y a des sensibilités régionales qui font que de vouloir limiter, pour des raisons administratives, le nom du comté, finit par porter atteinte à l'identité même du comté, en agressant une partie de sa composition. Prenons, par exemple, Argenteuil—Mirabel. Nous savons très bien à quel point les sensibilités régionales de l'un et de l'autre sont présentes. Concernant le fait de vouloir avoir un nom plus court, autrement dit d'avoir un objectif administrativement justifiable, au détriment d'une réalité locale extrêmement importante, j'aurai certaines réserves.

Je vais lire le document plus à fond pour être sûr de bien comprendre ce qu'il veut dire, mais j'aurai certaines réserves pour cet argument. L'autre chose problématique est la chose suivante; — et j'avoue que je suis tout à fait ouvert aux suggestions à cet égard — dans le processus qui mène à la révision de la carte électorale, puis au nom et ainsi de suite, une fois que la Commission a établi sa première évaluation, il y a des consultations publiques qui mènent à un deuxième rapport. Ce rapport est soumis au Parlement.

Une fois cela fait, il y a la contribution des parlementaires et la Commission prend sa décision définitive. Comme vous le savez, par décret, cela se met en place automatiquement. Si, dans la décision définitive de la Commission, il y a un changement qui affecte une circonscription qui ne l'était pas auparavant, il n'y a aucun recours possible, aucune façon d'intervenir.

Prenons l'exemple de Brossard—La Prairie; imaginons qu'il n'y a pas eu de changement proposé. On arrive à la dernière étape du processus. La Commission prend sa décision et elle devient exécutoire. Mais dans sa dernière décision, à la suite de représentations faites, on vient changer le comté chez moi. Je n'ai aucun mécanisme d'appel. Si, par hasard, on change le nom parce qu'on me change la délimitation géographique, je ne peux pas intervenir. C'est pourquoi il faut un mécanisme qui permette une certaine flexibilité à cet égard.

S'agit-il d'un mécanisme législatif comme celui-ci ou d'un mécanisme autre? Je suis sincèrement tout à fait ouvert à cela, mais je pense qu'il y a effectivement un problème qui préoccupe les députés de façon générale. Je n'ai toutefois pas de réponse pour régler le problème pour l'instant. Je sais qu'il existe et je suis ouvert à vos recommandations.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Le ministre comprend bien le problème et il faudrait maintenant corriger les choses de manière à ce qu'on ne soit pas saisi à répétition de projets de loi semblables.

## [Translation]

**Senator Beaudoin:** I have been looking at bills of this type for a long time. You say it is based on history. That is quite strange. What history? If, for example, it is the riding of Laurier—Macdonald—Mackenzie King, there is no problem. But some ridings have terrible names. That does not mean that they are not historical, but still, who makes the decision? Who decides about the historical component? This is important, and the arguments do not always stand up. Is there a system in place to deal with historical considerations? Because it seems to me that this is not our history.

**Mr. Saada:** I do not want to be misunderstood. I would just like to say that history was one of the factors that meant that there could be problems with names. To answer your question specifically, technically speaking, it is the commission that decides which names should be used and which should not.

We must understand the definition of history at the regional level. Communities are in the best position to know their history. People in a particular riding may say that a certain event happened there and that it is part of who they are. The event in question may not necessarily be in the history book or in the archives, but it is part of the local riding history. The people who live there are in the best position to know that and to make representations on it.

The commission takes this into consideration and decides whether or not to uphold the argument. The only way to oppose a decision one finds unsatisfactory is precisely the matter raised by Senator Joyal. I was very pleased that he raised the issue as to whether we should continue with this process or adopt a different one that would avoid situations such as these.

**Senator Beaudoin:** How would we do that?

**Mr. Saada:** I requested the cooperation of all those who would have to help me understand the other options to achieve this. Obviously, I may have others in mind that I am not prepared to discuss because we are still at the preliminary stage for the time being.

However, I do know that you have put your finger on a problem that we have also identified. By working together, we will find the best solution. The only solution we have right now is the legislative approach that we have taken. If there are others, I would like to hear the advantages and drawbacks of each one.

## [English]

**The Chairman:** Mr. Saada, I would like to thank you and your officials for your appearance here this evening. It has been informative and helpful to our deliberations.

Honourable senators, we will meet tomorrow morning at 11:45 a.m. and we will be hearing from the Chief Electoral Officer, Mr. Kingsley. Senator Joyal, you have a point?

## [Français]

**Le sénateur Beaudoin:** Il y a longtemps que je considère des projets de loi comme celui-ci. Vous dites que c'est basé sur l'histoire. C'est bien étrange. Quelle histoire? Si, par exemple, c'est le comté de Laurier—Macdonald—Mackenzie King, cela va. Il y a toutefois des comtés qui ont quelquefois des noms affreux. Cela ne veut pas dire que ce n'est pas historique, mais quand même. Qui décide? Qui se prononce sur le plan historique? C'est important et cela ne tient pas debout quelquefois. Y a-t-il un système pour l'histoire? Parce qu'il me semble que ce n'est pas notre histoire.

**M. Saada:** Je ne veux pas être mal interprété. Si vous me permettez, l'histoire est un des facteurs qui faisait en sorte qu'on pouvait avoir des problèmes sur le plan de la nomenclature. Pour répondre à votre question spécifiquement, sur le plan technique, la décision revient à la Commission qui décide des noms à employer ou non.

Il faut comprendre la définition de l'histoire au plan régional. Ce sont les communautés qui ont la meilleure perception de ce que s'est. Si vous prenez une circonscription et que les gens de cette circonscription disent qu'il s'est passé telle ou telle chose ici et cela fait partie de ce que nous sommes. Cela n'apparaît pas forcément dans les livres d'histoire, ce n'est pas dans les archives au sens historique du terme, mais c'est une partie de l'histoire intrinsèque de la circonscription. Ce sont eux qui sont le mieux placés pour le savoir et pour faire des représentations à ce sujet.

En dernier ressort, la Commission prend cela en considération et décide s'il y a matière à en tenir compte. La seule façon d'aller à l'encontre de cela, si une décision n'est pas satisfaisante, c'est justement la question soulevée par le sénateur Joyal et que j'accueille avec beaucoup de plaisir, à savoir s'il faut continuer avec ce processus ou en utiliser un différent qui va éviter que l'on en arrive à ces conditions.

**Le sénateur Beaudoin:** De quelle façon y arriverons-nous?

**M. Saada:** J'ai demandé la collaboration de tous ceux qui auraient à m'aider à comprendre les autres options pour y arriver. Il est évident que j'en ai peut-être d'autres en tête pour lesquelles je ne suis pas prêt à me prononcer car nous en sommes à un stade préliminaire pour l'instant.

Je sais par contre que vous avez mis le doigt sur un problème sur lequel nous avons aussi mis le doigt. En travaillant ensemble, on va trouver la meilleure solution. La seule solution que nous avons présentement, c'est la voie législative que nous avons prise. S'il y en a d'autres, j'aimerais entendre les inconvénients et les avantages de chacune.

## [Traduction]

**Le président:** Monsieur Saada, je vous remercie, ainsi que vos collaborateurs, pour votre comparution ce soir. Nous avons appris des choses et cela nous sera utile dans nos délibérations.

Honorables sénateurs, nous tiendrons une séance demain matin à 11 h 45. Nous accueillerons alors le directeur général des élections, M. Kingsley. Sénateur Joyal, vous voulez intervenir?



**Senator Joyal:** As a follow-up to the testimony of the minister and the upcoming testimony of the Chief Electoral Officer, would it be possible to get the clerk of our committee to revive the report that we published some years ago, on the process of amendment to the electoral act in relation to the riding changes?

**The Chairman:** Absolutely, an excellent suggestion.

**Senator Joyal:** Then we will have it in our hands when we hear from the Chief Electoral Officer.

**The Chairman:** Excellent suggestion. Thank you.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Thursday April 1, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:59 a.m. to review Bill C-20, An Act to change the names of certain electoral districts.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) presiding.

[*Translation*]

**The Chairman:** Today we begin our review of Bill C-20, An Act to change the names of certain electoral districts.

[*English*]

Witnesses today from Elections Canada are familiar faces; they have assisted our committee on numerous occasions in the past. Once again, we welcome the Chief Electoral Officer, Mr. Jean-Pierre Kingsley, and the Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel, Ms. Diane Davidson.

Mr. Kingsley, please proceed with your presentation, which will be followed by questions from senators.

[*Translation*]

**Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, Elections Canada:** I wish to thank you for inviting me to appear before you during your review of Bill C-20, An Act to change the names of certain electoral districts. Thank you for introducing Ms. Diane Davison who is accompanying me today.

The purpose of Bill C-20 is to change the names of 38 electoral districts that were created as part of the 2003 representation order. It also sets a date for these names to come into effect, namely September 1, 2004. In other words, the proposed name change would not apply for any election before that date.

The latest redistribution began on March 12, 2002 and ended on August 25, 2003, upon proclamation of the new representation orders. Each of the electoral boundaries commissions is independent, and each is responsible for determining the boundaries and names of electoral districts.

**Le sénateur Joyal:** Comme suite au témoignage du ministre et en vue du témoignage du directeur général des élections, la greffière pourrait-elle produire le rapport que notre comité avait publié il y a quelques années sur les modifications à la loi électorale, au sujet des changements relatifs aux circonscriptions?

**Le président:** Certainement, c'est une excellente suggestion.

**Le sénateur Joyal:** Nous l'aurons donc en main quand nous recevrons le directeur général des élections.

**Le président:** Excellente suggestion, merci.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le jeudi 1<sup>er</sup> avril 2004.

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 59 pour étudier le projet de loi C-20, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le président:** Aujourd'hui, nous allons étudier le projet de loi C-20, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales.

[*Traduction*]

Nous accueillons aujourd'hui des représentants d'Élections Canada que nous connaissons bien. Le comité les a rencontrés à maintes reprises dans le passé. Encore une fois, nous souhaitons la bienvenue à M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, et à Mme Diane Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique.

Monsieur Kingsley, nous allons écouter votre exposé et ensuite passer aux questions des sénateurs.

[*Français*]

**M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, Élections Canada:** Je vous remercie de m'avoir invité à comparaître à votre comité au moment où vous examinez le projet de loi C-20, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales. Je vous remercie d'avoir présenté Mme Davidson qui m'accompagne.

Le projet de loi C-20 vise à modifier le nom de 38 circonscriptions établies par le décret de représentation de l'an 2003. Il fixe aussi au 1<sup>er</sup> septembre 2004 la date d'entrée en vigueur de ces modifications. Les nouveaux noms ne seraient donc pas utilisés pour une élection qui serait tenue avant cette date.

Le dernier découpage a débuté le 12 mars 2002 et a pris fin le 25 août 2003 avec la proclamation du nouveau décret de représentation. Chaque commission de délimitation des circonscriptions est indépendante et détermine les limites et les noms d'un ensemble de circonscriptions.

The role of the Chief Electoral Officer during redistribution is to provide support services to the commissions through a variety of professional, financial, technical and administrative functions. These include assistance with mapping, census data, publications, advertising and the maintenance of the redistribution website. During the last round, the commissions' work was greatly facilitated by new software developed by Elections Canada, the commission redistricting tool.

The electoral boundaries commissions were provided with guidelines established by the Geographical Names Board of Canada. The principal factors to be taken into account under these guidelines are: a sense of location; a preference for single names over double and triple names; uniqueness in the name; tradition; and clarity in English and French to minimize the need for names to be translated.

The Electoral Boundaries Readjustment Act provides for public consultation on the names of electoral districts. Each commission must hold at least one public hearing before completing its report, and the commissions can be requested to hold a hearing for any electoral district.

In 2003, there were 92 commission hearings. The number of hearings increased by 35 per cent compared to the previous redistribution. They were widely advertised and on the whole well attended. Members of the House of Commons have the opportunity to make representations to the commissions at the public hearings, and in fact are encouraged to do so by the statute.

A total of 151 M.P.s sent a notice of their intent to appear before the commission for their province.

Once a commission has completed its report, it is referred to Parliament through the Chief Electoral Officer and tabled by the Speaker of the House of Commons. In turn, it is referred to a committee established by the House to hear objections to the proposed changes from Members of Parliament.

In 2003, the relevant committee was the Subcommittee on Electoral Boundaries Readjustment of the Standing Committee on Procedure and House Affairs. The commissions' reports were referred to the House Committee on Procedure and House Affairs between December 2002 and March 2003.

In a letter sent to all Members of the House of Commons on March 13, 2002, I explained the parliamentary process for filing objections to the commissions' reports. As the commissions' proposals became available, I wrote to the Members of the House of Commons for the respective province. I indicated that the commission's proposal included a description of the proposed boundaries and name for each electoral district.

Finally, as soon as each commission's report was transmitted to the Speaker, I wrote to the Members of the House of Commons for that province to remind them they had 30 days to file any objections with the clerk of the Standing Committee on Procedure and House Affairs. Between February 2003 and July 2003, the committee heard objections filed by Members of Parliament. The

Pendant le découpage, le directeur général des élections assure aux commissions un soutien d'ordre professionnel, financier, technique et administratif, telle la location de bureaux. Il leur fournit ainsi de l'aide pour la cartographie, les données de recensement, les publications, la publicité ainsi que la tenue du site web sur le découpage, une première lors du dernier découpage. D'ailleurs, lors de ce dernier découpage, le travail des commissions a été grandement facilité par un nouveau logiciel créé par Elections Canada, l'outil de découpage électoral.

En ce qui a trait aux noms des circonscriptions, les commissions de délimitation ont reçu les directives établies par la Commission de toponymie du Canada. Selon ces directives, les principaux facteurs à considérer sont les suivants: la pertinence géographique; le choix de noms simples plutôt que de noms doubles ou triples; le caractère unique du nom, la tradition et la clarté en français et en anglais, afin de minimiser les besoins de traduction.

La Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales prévoit des consultations publiques sur le nom des circonscriptions. Chaque commission doit tenir au moins une audience publique avant de terminer son rapport, et toute circonscription peut faire l'objet d'une audience.

En 2003, les commissions ont tenu 92 audiences, soit 35 p. 100 de plus qu'au découpage précédent. Ces audiences ont été largement annoncées et dans l'ensemble, ont attiré un bon nombre de participants. Les députés peuvent présenter des observations aux commissions lors des audiences publiques. Ils sont d'ailleurs encouragés à le faire par la loi.

En tout, 151 députés ont envoyé un avis pour signifier leur intention de se présenter à la commission de leur province.

Une fois son rapport terminé, la commission l'envoie au directeur général des élections, qui le remet au Président de la Chambre des communes pour dépôt au Parlement. Ensuite, le rapport est renvoyé à un comité chargé par la Chambre de recevoir les oppositions des députés aux changements proposés.

En 2003, ce rôle a été joué par le sous-comité de la révision des limites des circonscriptions électorales du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Les rapports des commissions ont été transmis au Comité de la procédure et des affaires de la Chambre entre décembre 2002 et mars 2003.

Dans une lettre que j'ai fait parvenir à tous les députés le 13 mars 2002, à la date de lancement de l'événement, j'ai expliqué comment se déroulait la présentation d'oppositions aux rapports des commissions. Chaque fois qu'une commission présentait sa proposition, j'écrivais aux députés de la province concernée en leur indiquant qu'ils y trouveraient la délimitation et le nom proposés pour chaque circonscription.

Enfin, à mesure que les rapports des commissions étaient remis au président de la Chambre, j'ai écrit aux députés des provinces visées pour leur rappeler qu'ils avaient 30 jours pour adresser toute opposition au greffier du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. De février 2003 à juillet 2003, le comité a entendu des oppositions des députés. Mon bureau a



office of the Chief Electoral Officer forwarded the committee's reports to the commissions. M.P.s' comments were considered by the commissions before they issued their final reports on which the representation order is based.

An analysis of the commissions' final reports for 2003 shows that M.P.s made 32 formal objections to proposed names. Of these, the commissions accepted 17 and rejected 15. Four of the name changes that were rejected are found in Bill C-20.

[English]

I will now turn to the implications of name changes effected during and between redistributions. As soon as possible after a redistribution round is completed and the representation order is proclaimed, Elections Canada is required by law to print geographical maps for the country. These include a large map of Canada, provincial maps, and provincial atlases, which include a map and a description of each federal electoral district. We also produce descriptions of polling divisions, guides to electoral districts and street indexes. The exact number of products printed depends on the estimate of needs over the ensuing 10 years, that is, until the next redistribution.

Name changes effected outside redistribution under the Electoral Boundaries Readjustment Act have a number of administrative implications for Elections Canada and other institutions.

Should this bill be adopted and should the next general election be held after September 1, 2004, it would cost some \$230,000 to reprint a range of election products that are distributed to candidates during an election, including electoral district and polling division maps, polling division descriptions and locaters, poll keys and street locaters.

In addition, various communications services and materials would be affected. A range of documents and maps on our Web site would have to be updated. We would need to record and store the new electoral district names in the voice recognition system that we run with Bell Canada, a new feature for the next election. Various publications would need to be revised. It would cost some \$70,000, in addition to the approximate \$230,000 I spoke about before, for the translation, editing and proof reading of these documents.

We would also have to update our corporate database. This would allow us to produce a new preliminary list of electors and related products that reflect the new names — for example, our revised software used by returning officers. That is software whereby we move people based on their change of address that is not recorded when we start the election.

In addition, we might be expected to reprint a range of non-election products rather than issuing erratums, as we have done in the past. They include official maps and atlases, the transposition of votes, guides to electoral districts, street indexes and electoral district profiles. This would cost about \$200,000. I would welcome this committee's views, as well as those of the

transmis les rapports du comité aux commissions. Ces dernières ont pris en considération les commentaires des députés en établissant leurs rapports finaux, sur lesquels se fonde le décret de représentation.

L'analyse de ces rapports révèle que les députés ont présenté 32 oppositions aux noms proposés. Les commissions en ont accepté 17 et rejeté 15. Quatre des nouveaux noms rejetés se trouvent dans le projet de loi C-20.

[Traduction]

J'aimerais maintenant dire quelques mots sur les conséquences des changements de noms effectués pendant et entre les redécoupages. Le plus tôt possible après le processus de redécoupage et la proclamation du décret de représentation, Élections Canada doit obligatoirement imprimer des cartes géographiques pour l'ensemble du pays, soit une grande carte du Canada, des cartes provinciales ainsi que des atlas provinciaux comprenant une carte et une description de chaque circonscription fédérale. Nous produisons aussi des descriptions des sections de vote, des guides des circonscriptions et des indicateurs de rues. La quantité exacte de produits imprimés dépend de l'estimation des besoins pour les 10 années suivantes, c'est-à-dire jusqu'au prochain redécoupage.

Les modifications apportées aux noms entre les redécoupages, en vertu de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, ont des incidences sur Élections Canada et d'autres institutions.

Si ce projet de loi était adopté et que la prochaine élection générale était tenue après le 1<sup>er</sup> septembre 2004, il en coûterait environ 230 000 \$ pour réimprimer une série de produits électoraux distribués aux candidats pendant une élection, à savoir: les cartes des circonscriptions et des sections de vote, les descriptions et les localisateurs des sections de vote, les indicateurs des sections de vote et les localisateurs de rues.

Il faudrait aussi modifier divers produits et services de communication. Plusieurs documents et cartes de notre site Web seraient à mettre à jour. Il faudrait enregistrer les nouveaux noms de circonscriptions dans le système de reconnaissance vocale que nous offrons en collaboration avec Bell Canada, un nouveau produit pour la prochaine élection. Il faudrait modifier diverses publications. La traduction, la révision et la correction de ces documents coûteraient environ 70 000 \$ de plus. Ce montant s'ajouterait aux 230 000 \$ mentionnés plus tôt.

Nous aurions aussi à mettre à jour notre base de données afin d'intégrer les nouveaux noms à la liste électorale préliminaire et aux produits connexes, tels que le logiciel révisé dont se servent nos directeurs du scrutin. Ce logiciel nous permet de consigner les changements d'adresse qui ne sont pas enregistrés au moment du déclenchement de l'élection.

Peut-être aurions-nous aussi à réimprimer une série de produits que nous offrons en période non électorale, au lieu de publier des errata comme nous l'avons fait par le passé. Au nombre de ces produits figurent les cartes et les atlas officiels, la transposition des votes, les guides des circonscriptions, les indicateurs de rues et les profils des circonscriptions. J'invite le comité, et aussi la

House of Commons, as to the best route to follow. Do we reprint, or do we live with the atlases you have now that were recently sent and send you a list of erratums with 38 names on it?

The impact of Bill C-20 extends beyond Elections Canada. Such name changes affect all institutions that use and publish information containing federal constituency names, for example, the House of Commons, the Senate, Statistics Canada and Natural Resources Canada, to name a few.

In addition, political parties rely heavily on information technology, and they would need to update their systems accordingly. Constituency associations, members of the House of Commons and senators would have to face adjustments, and so would Canadians.

I thank you for inviting me here today to make these observations about Bill C-20. I should now be pleased, along with my colleague Ms. Davidson to answer your questions.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Kingsley.

For a point of clarification, you indicated that rather than engage in further expenditures you could send out the actual information that you have now with some 38 corrections. How confusing would that be?

**Mr. Kingsley:** I indicated that there were essentially two series of costs. If the election is held after September 1, \$300,000, approximately, is required, no matter what. Whether the election is held on or before or after September 1, the question then arises as to what we do about the products you have already received that are not directly related to the election. To reprints those would cost \$200,000. If Parliament, you senators and members of the House of Commons, wish to have the products reprinted, as opposed to having a map of Canada or a map of a province and change the names on an erratum sheet, that is \$200,000. An erratum sheet, depending on how it would be formatted, would probably cost less, but not necessarily. It depends on whether it takes the shape of the map.

**The Chairman:** In any event, it would be more confusing?

**Mr. Kingsley:** In terms of confusion, the question of what happens vis-à-vis the electors has been debated every time I have appeared before this committee.

**Senator Beaudoin:** What we are working on this morning is not for the next election if it is held before September 1. In other words, everything that we change today relates to after September 1.

In some other countries, or in some provinces, I understand the commission has the last word regarding the name of the circumscription. It is perhaps difficult in our system, at this stage, to backtrack on this. On the other hand, however, there are

Chambre des communes, à me faire part de leurs points de vue quant à la meilleure façon de procéder. Est-ce que nous devons réimprimer les produits, ou encore utiliser les atlas qui ont été distribués récemment et envoyer un errata englobant les 38 noms?

L'impact du projet de loi C-20 ne sera pas ressenti seulement par Elections Canada. Il aura une incidence sur toutes les institutions qui utilisent et publient de l'information où figurent des noms de circonscriptions fédérales, telles que la Chambre des communes, le Sénat, Statistique Canada et Ressources naturelles Canada.

Par ailleurs, les partis politiques utilisent beaucoup les technologies de l'information et auraient à mettre leurs systèmes à jour. Les associations de circonscription, les députés et les sénateurs, de même que des Canadiens, auront aussi à s'adapter.

Je tiens à vous remercier de m'avoir invité à faire ces quelques remarques sur le projet de loi C-20. Ma collègue, Mme Davidson, et moi-même sommes maintenant prêts à répondre à vos questions.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Kingsley.

J'aimerais avoir une précision. Vous avez dit qu'au lieu d'engager de nouvelles dépenses, vous pourriez envoyer l'information qui existe déjà en prenant soin d'y apporter quelque 38 corrections. Est-ce que cette façon de faire ne prêterait pas à confusion?

**M. Kingsley:** Il y a essentiellement deux séries de coûts. Si l'élection a lieu après le 1<sup>er</sup> septembre, il faudra engager des dépenses d'environ 300 000\$. Que l'élection ait lieu le 1<sup>er</sup> septembre, ou encore avant ou après cette date, il faudra prendre une décision au sujet des produits non électoraux que vous avez déjà reçus. Il en coûterait 200 000 \$ pour les réimprimer. Si le Parlement, les sénateurs et les députés décident de faire réimprimer les produits au lieu de recevoir une carte du Canada ou d'une province accompagnée d'un errata faisant état des changements de noms, cela va coûter 200 000 \$. L'errata, selon le format établi, coûterait probablement moins cher, mais pas nécessairement. Il faudrait voir si utilise une carte ou non.

**Le président:** Quoi qu'il en soit, cela créerait plus de confusion?

**M. Kingsley:** Chaque fois que je comparais devant le comité, on se demande si les changements vont créer de la confusion chez les électeurs.

**Le sénateur Beaudoin:** Le projet de loi que nous examinons ce matin n'a rien à voir avec la prochaine élection, si elle a lieu avant le 1<sup>er</sup> septembre. Autrement dit, les changements que nous allons apporter aujourd'hui vont entrer en vigueur après le 1<sup>er</sup> septembre.

Dans certains pays, ou certaines provinces, c'est la commission qui décide du nom de la circonscription. Il est peut-être difficile, à ce stade-ci, compte tenu du régime que nous avons, de changer de formule. Nous devons aussi composer avec certaines restrictions,



some limits. It is not the end of the world. Are you optimistic or pessimistic with respect to the future? Will we have, one day, the final decision being by the commission?

**Mr. Kingsley:** I do not know what that has to do with optimism or pessimism. I am an eternal optimist about anything. Whether we achieve that will be part of the review that I understand Parliament may undertake. I know that the subcommittee has just produced a report that has been presented to the House of Commons Standing Committee On Procedure and House Affairs on their recommendations on how to amend the process of redistribution. I do not know the content of that report, because it has not been tabled publicly. I will be studying that.

As I have indicated, I may also wish to make recommendations to Parliament concerning this whole process, based on sessions that I have held with the judges and other members of those commissions. We held a post-event conference with the very people who were involved in the process. I would wish to share the outcome of that with Parliament, at some stage. It may include consideration of this matter.

**Senator Beaudoin:** Yesterday, I raised a question of the historical factor — which is very important for the members of Parliament. I know in practice, and we all know, that it is not really the history; it is the local history. We have many historical names in our country, in our history — and I agree with that — but sometimes we note that the amendments that are required are based on a certain history, but a very local one.

Perhaps the members of Parliament are very attached to that and do not want to lose that power. Is it possible to have a less historical edition than those ones that are coming every year before us?

**Mr. Kingsley:** I suppose history is what you perceive it to be as well. I think the board on names recommended that tradition be the factor. I do not think the word “history” quite appears as directly in their standards.

However, I shall share with the committee that I have received some very interesting letters from veterans who have recommended that the ridings carry the names of those battlefields where Canadians have lost their lives defending democracy. That is something I would wish to pick up in the recommendations I will make to Parliament. It is a matter of how deep the history goes, and how attached people are to certain events in their riding, and to the names of certain persons or certain places as well.

**Senator Beaudoin:** If I understood you correctly about the money problem that is involved, it is, in practice, \$500,000.

**Mr. Kingsley:** Yes, should the election be held after September 1, approximately \$300,000 is owed to that. In question is the other \$200,000: Do Canadians wish to have a reprint of all the products, or just erratum sheets with all the confusion that that entails among those people who have to deal with these things on a daily basis — such as yourselves, members of Parliament, the people in other departments who have to deal with these matters? I am trying to suggest it may be wise, since redistribution has just occurred, that if this were to occur after

mais ce n’est pas la fin du monde. Est-ce que vous envisagez l’avenir avec optimisme ou pessimisme? Croyez que la commission aura, un jour, le pouvoir de trancher?

**M. Kingsley:** Il n’est pas question ici d’optimisme ou de pessimisme. Je suis, pour ma part, un éternel optimiste. Ce sera au Parlement de décider, et il pourra aborder le sujet dans le cadre de l’examen qu’il compte entreprendre. Le sous-comité vient tout juste de présenter au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre un rapport dans lequel il propose des modifications au système de redécoupage. Je n’ai pas lu le rapport, puisqu’il n’a pas encore été rendu public, mais je compte bien l’examiner.

Comme je l’ai mentionné, il se peut que je formule des recommandations au Parlement concernant le processus dans son ensemble, en me fondant sur les discussions que j’ai eues avec les juges et autres membres des commissions. Nous avons tenu une conférence avec ceux qui ont été associés au processus. J’aimerais, à un moment donné, en partager les résultats avec le Parlement. Il se peut que cette question fasse partie des points abordés.

**Le sénateur Beaudoin:** Hier, j’ai posé une question au sujet du facteur historique, auquel les députés attachent beaucoup d’importance. Je sais, nous savons tous, que, dans la pratique, ce qui compte surtout, c’est l’histoire locale. Nous avons de nombreux noms historiques au Canada — je le reconnais — mais il arrive parfois que les modifications requises sont fondées sur une certaine histoire, mais à caractère très local.

Les députés sont peut-être très attachés à ce facteur et tiennent à le garder. Est-il possible de publier une édition qui, contrairement à celles que nous recevons chaque année, ne met pas autant l’accent sur les noms historiques?

**M. Kingsley:** Je suppose que, pour vous aussi, il est question d’histoire, mais la commission de toponymie a recommandé que la tradition soit considérée comme un facteur. Je ne crois pas que le mot «histoire» figure de façon aussi directe dans les critères.

Je dois toutefois préciser que j’ai reçu des lettres fort intéressantes de la part d’anciens combattants qui ont recommandé que les circonscriptions portent le nom de champs de bataille où des Canadiens ont sacrifié leur vie au nom de la démocratie. Je compte le mentionner dans les recommandations que je vais formuler au Parlement. Il faut considérer la profondeur de l’attachement historique, l’importance que les gens attachent à certains événements dans leurs circonscriptions, aux noms de certaines personnes ou de certains lieux.

**Le sénateur Beaudoin:** Si j’ai bien compris, les dépenses vont totaliser, dans les faits, 500 000 \$.

**M. Kingsley:** Oui, si l’élection a lieu après le 1<sup>er</sup> septembre, on peut s’attendre à des dépenses d’environ 300 000 \$. Pour ce qui est des autres 200 000 \$, il faut voir si les Canadiens souhaitent qu’on réimprime tous les produits, ou tout simplement des errata, malgré toute la confusion que cela crée chez ceux qui utilisent cette information tous les jours — et je songe ici aux sénateurs, aux députés, aux fonctionnaires dans d’autres ministères. Comme le redécoupage vient à peine d’être complété, il serait peut-être sage de réimprimer tous les produits, surtout si l’élection a lieu

September 1 we would probably tend to favour a reprint of all the products, because 38 names is a lot. To have to deal with erratum sheets for practically all the provinces is very problematic.

**The Chairman:** To follow up on that point, perhaps for Ms. Davidson, if Elections Canada were to find themselves, through no fault of their own, in a position where they had to go with the 38 erratum sheets and that were to create some confusion, could you see that as a legal problem in the future for candidates? Have you given any thought to that?

**Mr. Kingsley:** Frankly, we have not given any thought to that aspect. We have lived with name changes before. We have been able to incorporate them in the new products as they came out, so that at least the members of Parliament or candidates for by-elections or elections were able to receive the documentation.

Part of what we will be doing, as part of the next election, whenever it is called, is coming out with the new riding names. Canadians will be able to go and look up the names of their ridings on our Web site, as well as through a telephone system that we will be providing. Because it is September 1, we would be able to incorporate that in time for a general election held after September 1. In other words, I would have the minimum six weeks that I require to do that over the summer.

**Senator Smith:** I am comfortable with this bill simply because the parties in the House did agree on a process requiring unanimity, and it is pretty hard to second guess them when it goes through all stages in a day on a unanimous basis.

Second, as to whether you go the erratum route versus the reprint route, I would defer to your judgment. I think I would be supportive of the choice you just indicated for clarity's sake.

However, since you are here, I want to ask you not so much about just the contents of this bill, but the process. In the discussion we had yesterday, Mr. Chairman, there was an assumption on the part of some senators that the officials that are appointed to these commissions for the provinces are the most objective and neutral, and that they will have the most wisdom on what the appropriate names are. I know the ones on the Ontario commission — one of them is a very good friend of mine. However, when you stack up their knowledge — they are dealing with over 100 ridings — against the knowledge of some of the local members, you just know who will have the better background.

I will refer to a specific incident, because I should like your reaction to this. I am aware of all this stuff because, as you probably know, I was the chairman for Mr. Chrétien's election, so I would be about the first guy they would come to if they were upset.

For years, with respect to the ridings represented by Mr. Mills and Ms. Minna — Broadview—Greenwood and Beaches—Woodbine, respectively; now Toronto—Danforth and Beaches—East York, respectively — they had always run

après le 1<sup>er</sup> septembre, parce que 38 noms, c'est beaucoup. La publication d'un errata pour presque toutes les provinces entraînerait beaucoup de complications.

**Le président:** Toujours dans le même ordre d'idées, et Mme Davidson peut peut-être répondre, supposons qu'Élections Canada se voit dans l'obligation, sans qu'il y soit pour quelque chose, de publier 38 errata et que cette démarche crée une certaine confusion. Est-ce que cela pourrait poser un problème juridique pour les candidats? Avez-vous songé à cette possibilité?

**M. Kingsley:** Franchement, nous n'y avons pas pensé. Ce n'est pas la première fois que nous procédons à des changements de noms. Nous avons été en mesure de les intégrer aux nouveaux produits au fur et à mesure qu'ils étaient imprimés, pour que les députés ou les candidats aux élections partielles ou aux élections soient, à tout le moins, en mesure de recevoir la documentation.

Nous allons, en vue de la prochaine élection, peu importe quand elle a lieu, publier les nouveaux noms des circonscriptions. Les Canadiens pourront trouver le nom de leur circonscription sur notre site Web, et aussi en composant un numéro que nous allons leur fournir. Nous serions en mesure d'intégrer ces noms à temps pour l'élection générale, si elle avait lieu après le 1<sup>er</sup> septembre. Autrement dit, j'aurais six semaines, qui est le délai minimum requis, pour effectuer ces changements au cours de l'été.

**Le sénateur Smith:** Je n'ai rien à dire contre ce projet de loi, car les partis à la Chambre se sont entendus sur un processus qui exige l'unanimité. Il est difficile de deviner leurs intentions quand le projet de loi franchit toutes les étapes en une journée, avec leur accord.

Ensuite, pour ce qui est de la question de savoir s'il faut publier des errata au lieu de réimprimer tous les produits, c'est à vous de décider. J'appuie la solution que vous venez de proposer, par souci de clarté.

Toutefois, puisque vous êtes ici, je voudrais vous poser une question non pas au sujet du contenu du projet de loi, mais du processus. Hier, monsieur le président, certains sénateurs ont laissé entendre que les personnes qui font partie des commissions provinciales sont très objectives et neutres, qu'elles sont capables de faire preuve de sagesse quand vient le temps de choisir les noms. Je connais les membres de la commission de l'Ontario — il y en a un qui est un bon ami à moi. Toutefois, lorsque vous comparez leurs connaissances — il y a plus de 100 circonscriptions — avec celles de certains députés locaux, il n'est pas difficile de voir qui en connaît le plus.

Je voudrais vous parler d'un cas en particulier, parce que j'aimerais avoir votre opinion là-dessus. Si je sais tout cela, c'est parce que, comme vous le savez sans doute, j'ai été le président de la campagne électorale de M. Chrétien, et j'étais la première personne que l'on consultait quand il y avait un problème.

Pendant des années, les circonscriptions représentées par M. Mills et Mme Minna — Broadview—Greenwood et Beaches—Woodbine, respectivement, maintenant devenues Toronto—Danforth et Beaches—East York — ont eu une



north-south, up from the lake, as opposed to east-west. When the first cut came out, the ridings were basically as they had been; therefore, Mr. Mills and Ms. Minna did not say anything, because they were happy. Then they had the hearings — and here was the theory. I will give you this theory without prejudice to anyone.

There was a sometime member of the local council in what used to be known as East York, which was part of a distinct municipality before amalgamation. That was an area where, in the past, there had been a Conservative majority. They had managed a few years ago to elect a Conservative member, which does not happen too often in Toronto in recent years, but that was one. On almost the last day of hearings, a city councillor attended the hearings and argued that, rather than have north-south boundaries, if the ridings ran east-west above the Danforth, it would show respect for this distinct and unique old municipality that had been there and that this would be a great recognition of historical tradition.

Ms. Minna had been happy with the original recommendation, as had Mr. Mills. They had not said anything. The commission, however, agreed with this suggestion. Suddenly, if you did the math, they had a shot north of the Danforth, but this had thrown the historical approach out the window. Mr. Mills and Ms. Minna went nuclear.

My response to them was that they should not have remained silent, that they should have written the commission telling it that they were happy with the status quo. Having been silent, I think, required them to present submissions and to appear and appeal the decision. At the end of the day, they got it reversed.

We have to get the message out to all members that even if they agree with what comes out in the first round that is no reason to be silent. I think the commission, to its credit, finally recognized that it had been led astray somewhat and reversed it to the original, which was the right thing to do.

I am interested in your reaction to that whole process. I do not know if you are familiar with that example.

**Mr. Kingsley:** I am not familiar with that one — or with any one, as a matter of fact. I have no responsibility to look into these matters. Fundamentally, what I am hearing you say is that the system worked.

**Senator Smith:** At the end of the day.

**Mr. Kingsley:** I think that is what matters, that at the end of the day the system worked. You are asking me for my interpretation; that is it.

**The Chairman:** I want to try to clarify something in my own mind, Mr. Kingsley. If this bill were to be passed today, are you telling us it would require you to expend no monies?

**Mr. Kingsley:** Based on one view that has been expressed, it would require the expenditure, depending upon when the election takes place.

**Senator Smith:** Let us assume the election will be before September 1.

orientation nord-sud et non est-ouest. Les circonscriptions sont restées essentiellement les mêmes lors du premier redécoupage. M. Mills et Mme Minna n'ont formulé aucune objection, parce qu'ils étaient satisfaits de la recommandation. Des audiences ont ensuite eu lieu — et voici l'argument qui a été utilisé. Je vais vous l'exposer, sans préjudice aucun.

Il est question ici d'un représentant du conseil local de ce qui était jadis appelé East York, qui faisait partie d'une municipalité distincte avant la fusion. Il y avait toujours eu, dans ce district, une majorité conservatrice. Ils avaient réussi à faire élire, il y a quelques années de cela, un député conservateur, chose que l'on na pas vu très souvent, ces dernières années, à Toronto. Les audiences tiraient presque à leur fin quand un conseiller municipal a laissé entendre que, si l'on donnait aux circonscriptions une orientation non pas nord-sud, mais est-ouest au-delà de Danforth, on respecterait le caractère unique et distinct de cette ancienne municipalité. On préserverait aussi une grande tradition historique.

Mme Minna et M. Mills s'étaient dits satisfaits de la recommandation initiale et n'avaient formulé aucune objection. La commission, toutefois, a donné raison au conseiller. Soudainement, si vous faites les calculs, les circonscriptions se prolongeaient au nord de Danforth, de sorte que l'argument historique ne tenait plus. M. Mills et Mme Minna ont vivement protesté.

Ils n'auraient pas dû garder silence. Ils auraient dû écrire à la commission, lui dire qu'ils étaient satisfaits du statu quo. Ils ont été obligés de présenter des observations, de comparaître, de contester la décision, décision qu'ils ont fini par faire renverser.

Nous devons faire comprendre aux députés que même s'ils appuient la recommandation initiale, ils doivent faire connaître leurs vues. Je pense que la commission, à son honneur, a fini par reconnaître qu'elle avait été induite en erreur. Elle a renversé la décision, et elle a eu raison de le faire.

J'aimerais savoir ce que vous pensez de toute cette affaire. Je ne sais pas si vous en connaissez les détails.

**M. Kingsley:** Je n'en connais pas les détails. Ces questions, de toute façon, ne relèvent pas de ma responsabilité. Toutefois, je constate, d'après ce que vous dites, que le système a fonctionné.

**Le sénateur Smith:** Oui.

**M. Kingsley:** L'important, c'est que le système, en bout de ligne, a fonctionné. Voilà ce que j'en pense.

**Le président:** Monsieur Kingsley, je voudrais avoir une précision. Êtes-vous en train de dire que, si le projet de loi est adopté aujourd'hui, aucune dépense ne sera engagée?

**M. Kingsley:** On a laissé entendre que des dépenses devront être engagées, mais que cela dépend de la date à laquelle aura lieu l'élection.

**Le sénateur Smith:** Supposons que l'élection a lieu avant le 1<sup>er</sup> septembre.

**The Chairman:** If we were to assume that, what would it be?

**Mr. Kingsley:** Under that scenario, it is a possible expenditure of \$200,000. If the election is held after September 1, this bill is passed, a possible expenditure of some \$500,000.

**The Chairman:** Would the expenditure of \$200,000 that you would anticipate, should an election be called before September, be new money?

**Mr. Kingsley:** It is all money.

**The Chairman:** It would be money that you would need; in other words, it is not money that you have somewhere to accommodate the need.

**Mr. Kingsley:** These expenditures are covered under the statutory authority of the Chief Electoral Officer, which says the money has to be spent — spend it.

**Senator Joyal:** It might be a procedural rather than a substantial issue in relation to what we are requested to do, but in looking at the introductory page of this bill, there is the front page, the second page is summary, the third page is the continuation of summary and then there is a blank page. There is no Royal Recommendation there.

I can understand what you are saying, that you have a statutory authority to spend money, but usually there is a Royal Recommendation with a bill that has financial implications.

I should like to have a final interpretation on this. This bill does not have a Royal Recommendation, which is the difference between a government bill and a private member's bill. This is a government bill, as I see it. It is Bill C-20, so it is certainly a government bill.

Maybe, Mr. Chairman, you could inquire into this for our next meeting.

**The Chairman:** We could, colleagues, if it is the committee's wish, bring someone to the committee to speak to just that issue at our next meeting.

**Senator Joyal:** We may not necessarily need to bring someone in to speak, but we could get an opinion from our clerk, or the proper authority, that could be read that into the record.

**Senator Beaudoin:** Unless, because he is the Chief Electoral Officer, he has, in another statute, the money for each ministry. The whole of the money is with the Chief Electoral Officer since the beginning, because of the powers under the electoral act. However, I think it must be checked.

**Senator Joyal:** I think we should. I am not in a position to contend that the Chief Electoral Officer, who, as an officer of Parliament, has an unlimited statutory authority to spend as much as he needs to spend to meet the purposes of implementing the electoral act of Canada. We are not talking about \$200.

**Le président:** Si elle a lieu avant cette date, à combien s'élèveront les dépenses?

**M. Kingsley:** Elles s'élèveront peut-être à 200 000 \$. Si l'élection a lieu après le 1<sup>er</sup> septembre, et que ce projet de loi est adopté, les dépenses atteindront peut-être 500 000 \$.

**Le président:** Est-ce que les 200 000 \$ que vous prévoyez dépenser, si l'élection a lieu avant septembre, correspondraient à de l'argent neuf?

**M. Kingsley:** C'est du pareil au même.

**Le président:** Mais vous auriez besoin de cet argent. Autrement dit, vous n'avez pas déjà les fonds en main pour répondre à ce besoin.

**M. Kingsley:** Ces dépenses seraient engagées en vertu du pouvoir que confère la loi au directeur général des élections. La loi dit que l'argent doit être dépensé, point à la ligne.

**Le sénateur Joyal:** Il s'agit peut-être d'une question de procédure et non de fond par rapport à ce qu'on nous demande de faire, mais si l'on jette un coup d'oeil à ce projet de loi, on constate qu'il y a d'abord la page titre, ensuite le sommaire, pages deux et trois, et ensuite une page blanche. Il n'y a pas de recommandation royale.

Vous dites que la loi vous confère le pouvoir d'engager des dépenses. Or, un projet de loi à incidence financière est habituellement accompagné d'une recommandation royale.

J'aimerais obtenir une interprétation définitive. Ce projet de loi n'a pas reçu de recommandation royale; c'est ce qui distingue un projet de loi émanant du gouvernement d'un projet de loi d'initiative parlementaire. De toute évidence, celui-ci est un projet de loi émanant du gouvernement. C'est le projet de loi C-20, alors c'est certainement un projet de loi émanant du gouvernement.

Monsieur le président, vous pourriez peut-être vous informer à ce sujet d'ici la prochaine réunion.

**Le président:** Sénateurs, nous pourrions, si c'est le vœu du comité, inviter quelqu'un à notre prochaine réunion pour répondre à cette question.

**Le sénateur Joyal:** Nous n'avons pas nécessairement besoin de faire venir quelqu'un, mais nous pourrions obtenir un avis de notre greffier, ou de l'autorité compétente, et le lire pour qu'il figure au procès-verbal.

**Le sénateur Beaudoin:** À moins qu'une autre loi lui donne, en qualité de directeur général des élections, le pouvoir de dépenser pour chaque ministère. Tout l'argent est confié au directeur général des élections depuis le début, à cause des pouvoirs conférés par la loi électorale. Mais je pense qu'il faut vérifier.

**Le sénateur Joyal:** Je le pense aussi. Je ne suis pas en mesure de soutenir que le directeur général des élections, qui est mandataire du Parlement, a un pouvoir illimité de dépenser autant qu'il a besoin pour appliquer la loi électorale du Canada. Nous ne parlons pas de 200 \$.



We are talking about \$500,000. I understand that when you present a budget to Treasury Board and you get approval for such an envelope each item is qualified and so forth. Therefore, this expense was not, in my opinion, in his pre-Estimates, unless you have a contingency fund whereby you can use the contingency items on this budget to use that money.

I was not prepared to ask that question. It occurred to me, as I was flipping through the bill, having heard the testimony of the Chief Electoral Officer and having the figures mentioned, that there was no Royal Recommendation.

**The Chairman:** Would you care to comment on that, Mr. Kingsley?

**Mr. Kingsley:** It would be wise for the committee to get its advice from your clerk on that matter, as opposed to relying on my advice on this issue.

**The Chairman:** We will, of course, do that.

[Translation]

**Senator Nolin:** Mr. Kingsley, I would like to hear your views on the two specific cases for which Senator Smith provided some clarification. I have a great deal of respect for M.P.s and members of Parliament. At some point, Canadians residing in specific electoral districts must go before the commission and make submissions in order to be heard. Barring any evidence to the contrary, these commissions are relatively independent bodies. As such, the process is far different than it was forty or so years ago.

This is not the first time that we have discussed the issue of name changes. We have tried to be courteous and to send reports and signals to our colleagues at the House of Commons. Senator Joyal has done exhaustive studies to come up with recommendation that have been approved by all committee members. With all due respect to Senator Smith and his position, I thought we had agreed once and for all that these indirect appeals from decisions reached via a relatively independent process were no longer acceptable. Today, we are hearing quite a different tale.

I have no doubt that other members are unhappy as well. Apparently, thirty-eight have decided to proceed by way of legislation to obtain that which they were unable to obtain from the commissions. In the case of the two Toronto area ridings, were people respectful of the most independent of processes for redrawing electoral districts? Does this process not apply to the names as well as to the boundaries of electoral districts?

**Mr. Kingsley:** I would go so far as to say that the commission process is independent, not just relatively so. It is the very foundation of the Electoral Boundaries Readjustment Act which makes Canada a model on the world stage. Of course, changes could always be made to improve the public consultation process and so forth. Bill C-69 made provision for that very thing. The House subcommittee is now considering some changes. However,

C'est d'environ 500 000 \$ qu'il s'agit. Je sais que quand on présente un budget au Conseil du Trésor pour faire approuver une telle enveloppe, chaque élément est identifié. Par conséquent, à mon avis, cette dépense ne figurait pas dans son budget préliminaire des dépenses, à moins qu'il y ait un fonds de prévoyance qu'il peut utiliser à cette fin.

Je n'avais pas prévu de poser cette question. Je me suis aperçu, en feuilletant le projet de loi, après avoir entendu les chiffres et le témoignage du directeur général des élections, qu'il n'y avait pas de recommandation royale.

**Le président:** Voulez-vous répondre à cela, monsieur Kingsley?

**M. Kingsley:** Il serait sage que le comité obtienne un avis du greffier, plutôt que de se reposer sur moi.

**Le président:** Bien sûr; c'est ce que nous allons faire.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** Monsieur Kingsley, je vous demanderais de commenter les précisions que le sénateur Smith a apportées quant à deux cas précis. J'ai beaucoup de respect pour les députés et les membres du Parlement. Ces Canadiens à un moment donné précis, dans des circonscriptions électorales précises, détiennent une sorte de droit supérieur face aux autres Canadiens qui sont astreints à se présenter, à déposer des mémoires et à être entendus par une commission qui, jusqu'à preuve du contraire, est relativement indépendante. Cela fait en sorte que le processus n'est plus ce qu'il était il y a une quarantaine d'années.

Ce n'est pas la première fois que nous discutons des changements de noms. Nous avons tenté d'être polis, d'envoyer des rapports et des signaux à nos collègues de la Chambre des communes. Le sénateur Joyal a entrepris de longues études pour nous suggérer des recommandations qui ont été approuvées par tous les membres du comité. Je respecte beaucoup ce que dit le sénateur Smith, mais j'avais l'impression que nous avions décidé d'un commun accord, qu'une fois pour toutes, ces appels indirects d'un processus relativement indépendant étaient terminés. Voilà qu'aujourd'hui, on entend une histoire de ce genre.

Je suis sûr qu'il y a d'autres députés malheureux. Trente-huit d'entre eux, de toute évidence, ont décidé d'emprunter la voie législative pour obtenir ce qu'ils n'étaient pas capables d'obtenir des commissions. Le cas des deux comtés de Toronto respecte-t-il l'évolution du processus le plus indépendant possible de redistribution des limites des circonscriptions électorales? Ceci n'inclut-il pas uniquement les limites mais aussi les noms des circonscriptions électorales?

**M. Kingsley:** J'irais aussi loin que de dire que le processus des commissions est non pas relativement indépendant mais indépendant. C'est le fondement même de la Loi sur le découpage qui fait du Canada un modèle dans le monde. Bien sûr, des modifications pourraient être apportées pour améliorer tout cela en ce qui a trait aux consultations publiques et autres. C'était le propos du projet de loi C-69. Le sous-comité de la

we are looking at reforming procedures, not at throwing out the very principle behind the commission system. This independence is vitally important to the Canadian electoral redistricting process.

**Senator Nolin:** I have great respect for Members of Parliament, but I am not at all inclined to support this bill. When the Parliament of Canada passed a bill to change electoral boundaries, including the names of electoral districts, commission member were issued guidelines on how to analyze and propose changes to riding names and on hearing from citizens before tabling a final report. In this particular instance, are the 38 members the only ones who will not be pleased? By agreeing to change the names of 38 electoral districts, will we be assisting the electoral process in an independent, impartial manner, or are we trying to please 38 members?

**Mr. Kingsley:** As an officer of Parliament, I recognize Parliament's supremacy over all electoral laws. It is my duty and responsibility to explain the implications of the legislation to you. I would not venture an opinion as to whether the proposed changes are desirable or not. However, I understand full well what you are saying.

**Senator Nolin:** My question relates to all of the reports drawn up by the committee in response to requests for name changes. On each of these occasions, you participated in the process. I am certain you that you took note of our recommendations and I trust you agreed with them.

We need a process that cannot be interfered with by those who, for whatever reason, have a vested interest in getting their request approved, despite the recommendations of the independent commission. That is the point I was attempting to make with this question. I am not trying to put you in a difficult position vis-à-vis your role as an officer of Parliament. At certain times, Members of Parliament, particularly M.P.s, find themselves in a conflict of interest situation. When the subject of electoral boundaries adjustment arises, anyone listening who is ill informed about this matter might get the impression that a Member of Parliament is, in some respects, the keeper of the riding for a period of time and that as such, the fate of the riding's name rests in that member's hands.

If we go along with this premise, then what we are really saying is that the process is not that independent after all and that members have the final say when it comes to a riding's designation. Requests are submitted by all political parties. It is easy to obtain unanimous consent and to pass a bill in one afternoon. I think this would be a step backward. What do you think?

**Mr. Kingsley:** I have already answered the question. I cannot comment on this matter.

**Senator Nolin:** I understand.

Chambre est en train de considérer des modifications. Toutefois, on parle d'un redressement de procédures et non pas d'une attaque de fond en comble du principe même des commissions. Cette indépendance est primordiale au système de découpage canadien.

**Le sénateur Nolin:** J'ai beaucoup de respect pour les députés, mais je ne suis pas enclin du tout à appuyer ce projet de loi. Lorsque le Parlement du Canada a adopté un projet de loi de modification des limites des circonscriptions électorales, ce qui inclut les noms des circonscriptions électorales, à l'intérieur du processus, les commissaires ont reçu des lignes directrices sur la façon d'analyser et de proposer des modifications aux noms des circonscriptions électorales et d'entendre les citoyens avant de rendre un rapport final. Dans ce cas, allons-nous déplaire uniquement à 38 députés? En adoptant les modifications des noms des 38 circonscriptions électorales, aiderons-nous le processus électoral de façon indépendante et impartiale ou ne ferons-nous plaisir qu'à 38 députés?

**M. Kingsley:** En ce qui me concerne, je reconnais en tant qu'officier du Parlement la suprématie du Parlement concernant toutes lois touchant le domaine électoral. Il est de mon ressort et de ma responsabilité de vous expliquer les conséquences du projet de loi. Je n'oserais pas exprimer un avis, à savoir s'il est désirable ou non de procéder aux modifications. Cependant, je comprends très bien le sens de l'intervention que vous venez de faire.

**Le sénateur Nolin:** Ma question réfère à tous les rapports que ce comité a rédigés lorsqu'il a reçu des demandes de modification de noms. Vous avez, à chaque fois, participé à nos travaux. Je suis sûr que vous avez pris bonne note de nos recommandations et j'ose croire que vous étiez en accord avec ces recommandations.

Il nous faut un processus qui soit complètement à l'abri des interventions de ceux qui, pour toutes sortes de raisons, ont un intérêt à ce que leur demande soit acceptée, malgré les recommandations de la commission indépendante. C'est dans cette optique que je vous ai posé la question. Je ne tente pas de vous mettre mal à l'aise par rapport à votre rôle d'officier du Parlement. À certains moments, les membres du Parlement, surtout à la Chambre des communes, sont en conflit d'intérêts. Lorsqu'on parle de modification de limite de circonscription électorale, on a une attitude — comme celle rapportée par le sénateur Smith — qui laisserait entendre à un auditeur mal informé que le député est en quelque sorte locataire de cette circonscription pour un certain temps et qu'il a un peu le droit de vie ou de mort sur, entre autres, le nom de la circonscription.

Si on accepte ce fait, on est en train de dire que le processus n'est pas si indépendant et que celui qui a un dernier mot à dire sur le nom d'une circonscription est le député. Les demandes viennent de tous les partis politiques. Il est facile d'obtenir un consentement unanime et de faire adopter un projet de loi en un après-midi. Je pense que c'est un recul. Qu'en pensez-vous?

**M. Kingsley:** J'ai déjà répondu. Je ne peux pas me prononcer à ce sujet.

**Le sénateur Nolin:** Je comprends votre silence.



[English]

**Senator Baker:** I have a point concerning Senator Nolin's statement. He said that while the M.P. is representing that district, he or she, at the end of the consultation process and without being answerable to anyone, could change the name of the district. As I understand Mr. Kingsley, an M.P. could, in effect, change the name of a district not while as an M.P. but in the election that follows — that would kick in after September 1. In other words, that M.P. may no longer be around.

It is not just that the M.P. is causing a serious expenditure of money — because we pay careful consideration to the money spent. I note that if an M.P. were to change the name of a riding to more than 50 characters, counting the dashes, without someone being answerable for the actions, it would not even be effective while that person was the M.P. but rather at an election time in the future. I want to correct you on that. You said that it becomes effective while the M.P. is the M.P., but in this case the M.P. could be changing the name at a time when he or she would no longer be the M.P. It depends on the timing of the election, to know the effective date of the change.

**Senator Nolin:** Senator Baker, it is even worse because, guess what, when a new M.P. appears, what will he ask for? He will ask for a name change. What will he get? He will get a name change. From all parties there will be new M.P.s that will not like the names. They will ask for changes and they will get the changes.

**Senator Baker:** It seems to be an unusual process. For the 29 years I was an M.P., I did not take advantage of it. I thought it was rather strange that, at the last minute, after the consultations, public hearings and the entire process were done, I could turn around and pick a name that would cost the taxpayers of Canada an additional amount of money for a period of time when I would not be an M.P. It sounded ludicrous to me.

**The Chairman:** Would you care to comment on that Mr. Kingsley?

**Mr. Kingsley:** I am doing well so far.

**Senator Joyal:** I will begin by re-stating an axiom that I feel is important in the Senate of Canada — the corporate memory of Parliament. As I mentioned to Mr. Saada, the Minister responsible for Democratic Reform, we adopted a report in June 2000, which I remember well. I participated in the discussion of the substance of that report. That report is as valid today as it was almost four years ago. It outlines the implications that Mr. Kingsley stated this morning. We made specific recommendations in the report that would seem to meet the concern about a need to maintain the integrity of the arm's-length system put in place when Parliament vested, in the Chief Electoral Officer and the Electoral Boundary Commission, its privileges over election matters.

[Traduction]

**Le sénateur Baker:** J'ai un commentaire concernant la déclaration du sénateur Nolin. Il a dit que pendant qu'un député représente une circonscription, il ou elle peut, à la fin du processus de consultation et sans devoir se justifier, changer le nom de cette circonscription. D'après ce que dit M. Kingsley, un député pourrait en effet changer le nom d'une circonscription, pas pendant qu'il la représente mais aux élections qui suivent — ce serait le cas après le 1<sup>er</sup> septembre. Autrement dit, ce député pourrait ne plus être le représentant.

Le problème n'est pas seulement que le député occasionne une dépense importante — car nous sommes très soucieux de l'argent dépensé. Je constate que si un député choisissait un nom de circonscription qui contenait plus de 50 caractères, en comptant les traits d'union, sans que quiconque ait à répondre de cette action, le changement n'entrerait même pas en vigueur pendant que ce député serait en poste, mais lors d'une élection ultérieure. Je veux rectifier ce que vous avez dit à ce sujet. Vous avez dit que le changement entrerait en vigueur pendant que le député était en poste, mais dans ce cas, le député changerait le nom à un moment où il ne représenterait plus la circonscription. La date d'entrée en vigueur dépend du moment où les élections ont lieu.

**Le sénateur Nolin:** Sénateur Baker, c'est encore pire, car quand un nouveau député entrera en fonction, que va-t-il demander? Il demandera un changement de nom. Qu'obtiendra-t-il? Il obtiendra un changement de nom. Dans tous les partis, il y aura de nouveaux députés qui n'aimeront pas les noms. Ils demanderont des changements et les obtiendront.

**Le sénateur Baker:** Ce processus me semble inhabituel. Pendant les 29 ans où j'ai été député, je ne m'en suis pas servi. Je pensais qu'il était plutôt étrange qu'à la dernière minute, une fois que les consultations, les audiences publiques et tout le processus étaient terminés, je pouvais simplement choisir un nom qui coûterait encore plus d'argent aux contribuables canadiens, pour une époque où je ne serais pas député. Cela me semblait ridicule.

**Le président:** Voulez-vous répondre, monsieur Kingsley?

**M. Kingsley:** Tout va bien, merci.

**Le sénateur Joyal:** Je vais commencer par souligner un principe que j'estime important au Sénat du Canada: la mémoire institutionnelle du Parlement. Comme je l'ai indiqué à M. Saada, le ministre responsable de la Réforme démocratique, nous avons adopté un rapport en juin 2000, et je m'en souviens bien. J'ai participé aux discussions sur le contenu de ce rapport. Il est aussi valide aujourd'hui qu'il l'était il y a près de quatre ans. Il décrit les conséquences dont M. Kingsley a parlé ce matin. Dans ce rapport, nous avons inclus des recommandations précises qui semblaient répondre au besoin de préserver l'intégrité du système indépendant créé quand le Parlement a conféré au directeur général des élections et à la commission de délimitation des circonscriptions leurs pouvoirs en matière électorale.

Senators must remember that prior to having an electoral act that gives responsibility for organizing the election to an officer of Parliament, it was the sole privilege of the members of Parliament. Parliament has legislated to establish an officer that will remain above the fray. Along the lines of that decision, there has been a whole system put in place to remove the discretionary aspects of the decisions to be taken. The discretion was removed that day from the hands of the parliamentarians in respect of the drafting of the map to set the boundaries and the riding names. The name is not just a fancy label that you put over new boundaries. Rather, it is an essential and integral part of the system that should remain in the hands of the Electoral Boundary Commission.

It is important to keep the principle in mind that the integrity of the electoral system in Canada has to remain above the direct control of Parliament because it is the only way to maintain the neutrality of the system. That is an important principle and that is why, in our report of June 2000, we made two kinds of specific recommendations. First, we recommended staying with the system of redrafting the map and changing the names. Second, we recommended, at paragraph 9 of the report, and I quote the report: "Your committee understands that extraordinary situations can arise at other times that may require constituency name changes. Your committee also believes that the process in such cases must be much clearer and more transparent. Your committee received submissions that reinforced the need for public consultation and input, to respect the fact that residents of a constituency strongly identify with its name. There should be a requirement for some form of public notice in the constituency and provision for public comments. Guidelines to this effect could be adapted from the procedures set out under the Electoral Boundaries Readjustment Act."

In other words, if we change something fundamental in the system — the name or the boundaries — the process must be transparent. There must be a process whereby public interest can be expressed through publication, input and hearings. It ensures that the process remains open and accessible to everyone, not confined to a cozy discussion among a few M.P.s who say, "I do not like this name; perhaps I will have a better chance of being elected in next election if I add the name of a village over there." This recommendation is essential because it maintains the integrity of one of the key elements of drafting the boundaries and identifying the boundaries. They are intertwined, as we understood it four years ago.

Since the tabling of this report, have you taken any steps to inform parliamentarians that that should be the system followed in terms of future constituency names to protect the integrity of the entire process of boundaries and name changes?

**Mr. Kingsley:** Mr. Chairman, through the testimony that I tabled and presented this morning, I indicated that I wrote to members of Parliament at the outset of the process, in March

Les sénateurs doivent se souvenir qu'avant que la loi électorale confère à un mandataire du Parlement la responsabilité de l'organisation de l'élection, ce privilège appartenait exclusivement aux députés. Le Parlement a adopté une loi pour nommer un mandataire qui reste au-dessus de la mêlée. Conformément à cette décision, un système entier a été mis sur pied pour éliminer le caractère discrétionnaire des décisions. À ce moment, les parlementaires ont perdu le pouvoir discrétionnaire de délimiter les circonscriptions et d'en choisir le nom. Le nom n'est pas qu'une simple étiquette que l'on met sur les nouvelles circonscriptions. Il s'agit plutôt d'une partie essentielle du système qui devrait rester entre les mains de la commission de délimitation des circonscriptions.

Il est important de se souvenir que l'intégrité du système électoral canadien doit échapper au pouvoir direct du Parlement, car c'est le seul moyen de préserver la neutralité du système. Il s'agit d'un principe important et c'est pourquoi, dans notre rapport de juin 2000, nous avons inclus deux types de recommandations précises. Premièrement, nous avons recommandé de conserver le système de redécoupage et de changement de nom. Deuxièmement, au paragraphe 9 du rapport, nous avons recommandé, et je cite: «Votre comité est conscient que des situations extraordinaires peuvent parfois se présenter et exiger des changements dans les noms des circonscriptions. Votre comité croit également que le processus suivi dans ces cas doit être plus clair et plus transparent. Votre comité a reçu des interventions qui confirment la nécessité d'une consultation du public, et de sa participation, compte tenu du fait que les citoyens s'identifient fortement au nom de leur circonscription. Il faudrait exiger que des avis publics soient diffusés dans la circonscription et que la population soit consultée. Des lignes directrices dans ce sens pourraient être établies à partir de la procédure prévue dans la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.»

En d'autres mots, si nous modifions un élément fondamental — le nom ou les limites — le processus doit être transparent. Il doit exister un processus permettant que l'intérêt public soit représenté, par la diffusion d'avis publics, par la consultation et la tenue d'audiences. Cela garantit que le processus demeure ouvert et accessible à tous, et non confiné à des discussions entre quelques députés qui se disent qu'ils n'aiment pas ce nom, qu'ils auraient peut-être de meilleures chances d'être élus à la prochaine élection s'ils ajoutaient le nom de tel village à la circonscription. Cette recommandation est essentielle car elle protège l'intégrité de l'un des éléments fondamentaux de la révision des limites des circonscriptions et de l'identification de ces dernières. Ces éléments sont liés entre eux, comme nous l'avions conclu il y a quatre ans.

Depuis que ce rapport a été déposé, avez-vous pris des mesures pour informer les parlementaires que c'était le système qui s'appliquerait aux futurs noms de circonscriptions, afin de protéger l'intégrité de l'ensemble du processus de délimitation des circonscriptions et de changement de nom?

**M. Kingsley:** Monsieur le président, dans le témoignage que j'ai déposé et présenté ce matin, j'ai indiqué que j'avais écrit aux députés au début du processus, en mars 2002, c'est-à-dire après



2002, which is, therefore, after this committee agreed on a set of principles and procedures. I mentioned to them that the boundaries and the names would be reviewed by the boundaries commissions. The fact that this was perceived to be the reality resulted in 32 M.P.s presenting objections to the names. The commissions themselves then analyzed these objections, which were supported by the Procedure and House Affairs Committee, and accepted 17 of them. They modified the name that they had put forward in 17 cases out of 32. They rejected 15. The rejection was a voluntary action. It was a desired action. In effect, the commission says, "Well, we are sensitized to the role that they played in this, and they had a determining role, at least in their view."

In answer to your question, I undertook those steps that were necessary for me to undertake with people who were interested in the process, particularly M.P.s, whom I kept abreast every step of the way, as I did senators, by the way, through exchange of correspondence at every step of the way. I did try to achieve that in a significant way.

**Senator Joyal:** In relation to the new drafting of the electoral boundaries.

**Mr. Kingsley:** Yes. In my first letter, I even mentioned the fact that the names were also part of what would be involved. I have indicated that at 32 M.P.s understood that, by having brought forward their objections.

**Senator Joyal:** Yesterday, when the minister testified, I asked him — I do not have the transcript in front of me, but as much as my memory can serve me, I asked why we were facing 38 name changes when the process was just completed. He said that M.P.s made representations for a readjustment after the first draft map, that the commission accepted some of those changes, but he implied that they did not take into account the names readjustment, and that that was the reason there were so many new changes.

This morning, on page 4 of your statement, the last paragraph, you state that four of the name changes that were rejected are found in Bill C-20. In other words, in the context that his argument is valid, there are only four cases. That would not explain the large majority of the name changes that we have in Bill C-20. There are 38. Would you care to comment on that?

**Mr. Kingsley:** I tried to do that in the presentation itself when I gave you the numbers that I gave. One could read that perhaps the 34 who did not make objections were not conscious of the fact that they could make objections at the stage just before the commissions made their final determination. To me, that is the best case that can be put forward in terms of those 34 name changes.

**Senator Joyal:** By accepting those 34 changes, we are short-circuiting the system. If they had wanted to change those names, they should have gone to the commission and made their representations. That should have been part of the process of adjustment of the names to the new boundaries. Are we not distorting the mechanism that is in the Electoral Boundaries Act?

que ce comité eut adopté un ensemble de principes et méthodes. Je leur ai signalé que les limites et les noms seraient examinés par des commissions de délimitation des circonscriptions. Ma lettre a été prise au sérieux puisque 32 députés ont manifesté leur opposition à un nom proposé. Les commissions ont elles-mêmes étudié ces objections, qui étaient appuyées par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, et elles en ont accepté 17. Dans 17 cas sur 32, elles ont modifié le nom qu'elles avaient proposé. Elles ont rejeté 15 objections. Ce rejet était délibéré. C'était voulu. En fait, la commission disait: «Nous sommes sensibles au rôle qu'ils ont joué, et leur rôle a été déterminant, du moins selon eux.»

En réponse à votre question, j'ai pris les mesures nécessaires auprès des gens qui étaient touchés par le processus, surtout les députés, que j'ai tenus au courant en leur écrivant à chaque étape, comme je l'ai fait pour les sénateurs, soit dit en passant. Je n'ai ménagé aucun effort.

**Le sénateur Joyal:** Pour ce qui a trait au redécoupage des circonscriptions.

**M. Kingsley:** Oui. Dans ma première lettre, j'ai même indiqué que le nom faisait partie des éléments en cause. Je l'ai indiqué et 32 députés l'ont compris, en manifestant leur opposition.

**Le sénateur Joyal:** Hier, quand le ministre a témoigné, je lui ai demandé — je n'ai pas la transcription devant moi — mais si ma mémoire est bonne, je lui ai demandé pourquoi nous envisagions 38 changements de noms alors que le processus venait de se terminer. Il a dit que des députés avaient demandé des rajustements après le premier découpage, que la commission avait accepté certains de ces changements, mais il a laissé entendre qu'ils n'avaient pas tenu compte des changements de noms, et c'était la raison pour laquelle il y avait tant de nouveaux changements.

Ce matin, à la page 4 de votre exposé, au dernier paragraphe, vous avez déclaré que quatre des noms rejetés se trouvent dans le projet de loi C-20. Autrement dit, dans la mesure où son argument est valide, il n'y a que quatre cas. Cela n'explique pas la grande majorité des changements de noms que contient le projet de loi C-20. Il y en a 38. Pouvez-vous expliquer cela?

**M. Kingsley:** J'ai essayé de le faire dans mon exposé, en vous donnant les chiffres que j'ai donnés. On pourrait déduire que les 34 députés qui n'ont pas formulé d'objection n'étaient pas au courant du fait qu'ils pouvaient le faire juste avant que les commissions rendent leur décision finale. À mon avis, c'est la meilleure explication que l'on puisse fournir à ces 34 changements de noms.

**Le sénateur Joyal:** En acceptant ces 34 changements, nous court-circuitons le système. Si les députés voulaient changer ces noms, ils auraient dû s'adresser à la commission et lui présenter leurs motifs. Cela aurait dû faire partie du processus de modification des noms des nouvelles circonscriptions. Ne sommes-nous pas en train de fausser le mécanisme prévu par la Loi sur les limites des circonscriptions électorales?

**Mr. Kingsley:** Again, it comes to the primacy of Parliament in this respect. To me, that is the only argument that I could make in favour of the name changes.

**Senator Joyal:** When they do that, they do not allow for the vetting of the decision through a neutral level of publication and debate. That is essentially what we miss when we say Parliament is Parliament and can do whatever it wants. As a famous British author said, it can even change a man into a woman or a woman into a man, if it wants to.

The objectives enshrined in the act remain as valid at the beginning as at the end of the process. At the extreme limit, it would mean that, through an act of Parliament, after the publication of the map and the names having been done in the way that the system provides it, Parliament could decide to change the boundaries of two ridings, for instance. Two M.P.s can get together, and one could say, "I will push my limits 10 miles into yours," and the other could say, "I will accept that change being made," and we could pass legislation and that would be that. It will not have gone through the process of public hearings, giving the various concerned parties locally an opportunity to come forward and support the changes.

**Mr. Kingsley:** I can certainly understand the sense of the argument that you are posing. Recognizing the difficulty of just obtaining name changes, I can only imagine that the reaction would be very different, very strong, if there were any attempt to modify the actual boundaries that came out of the process. Dealing with the names and seeing the objections that are raised here, one can well imagine the level of objection if there were an attempt to modify the boundaries themselves.

**Senator Joyal:** Your recommendation to us is along the line of the report of 2000, that is, to stick to the process in terms of the integrity of the drafting of the new electoral map and keep it as is, as much as we can in the context of the process that has been terminated recently; is that correct?

**Mr. Kingsley:** I think the phrase you used, senator, was "remain above the fray", talking about my office. I shall have to try to achieve this through my appearance this morning.

**Senator Joyal:** This committee recognized four years ago, as is reflected in paragraph 9 of the report — I hope you have a copy.

**Mr. Kingsley:** I do.

**Senator Joyal:** We recognized that new sets of circumstances can happen within the 10 years of the lifespan of a map. If a situation would arise such that a name change would be needed, there should be a public vetting process. We recognized the need to have a system, and we recognized that there should be a public procedure. That is the substance of the ninth recommendation.

Are you in a position this morning to support that recommendation?

**M. Kingsley:** Je le répète, c'est la primauté du Parlement qui est en jeu. Pour moi, c'est le seul argument en faveur de ces changements de noms.

**Le sénateur Joyal:** Quand ils font cela, ils ne permettent pas que la décision soit soumise à un processus poussé et neutre de publication et de débat. C'est ce qui fait défaut quand nous disons que le Parlement est le Parlement et qu'il peut faire ce qu'il veut. Comme l'a dit un auteur britannique connu, il peut transformer un homme en femme ou une femme en homme, selon son bon plaisir.

Les objectifs de la loi demeurent aussi valides au début qu'à la fin du processus. À la limite, cela voudrait dire que, après la publication de la carte électorale et le choix des noms de la manière prévue par le système, le Parlement pourrait, en adoptant une loi, redécouper deux circonscriptions, par exemple. Deux députés pourraient se rencontrer et l'un dirait: «Je vais repousser les limites de ma circonscription de dix kilomètres dans la vôtre.» Et l'autre accepterait. Nous adopterions une loi et le tour serait joué. Le processus d'audiences publiques n'aurait pas été appliqué, et les parties concernées n'auraient pas eu l'occasion de se prononcer et d'appuyer les changements.

**M. Kingsley:** Je peux certainement comprendre la logique de votre argument. Étant donné la difficulté d'obtenir un changement de nom, je ne peux qu'imaginer que la réaction serait bien différente, très vive, si des tentatives étaient faites pour modifier les limites des circonscriptions établies selon le processus. Compte tenu des objections soulevées à l'égard des noms, il est facile d'imaginer le tollé que soulèverait une tentative de modifier les limites elles-mêmes.

**Le sénateur Joyal:** La recommandation que vous nous faites est conforme au rapport de 2000, qui préconisait d'appliquer le processus afin de préserver l'intégrité du redécoupage de la carte électorale et, le plus possible, de le conserver tel quel, compte tenu de la tâche qui vient d'être terminée; est-ce exact?

**M. Kingsley:** Je pense que vous avez dit, sénateur, en parlant de mon bureau, qu'il devait rester au-dessus de la mêlée. C'est ce que je vais tenter de faire pendant ma comparution de ce matin.

**Le sénateur Joyal:** Il y a quatre ans, le comité a reconnu, en réfléchissant au paragraphe 9 du rapport... J'espère que vous en avez un exemplaire.

**M. Kingsley:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** Nous avons reconnu que des situations extraordinaires peuvent se présenter pendant les dix années où une carte électorale est valide. Si une situation particulière exigeait un changement de nom, il devrait y avoir une consultation publique. Nous avons reconnu le besoin d'établir un mécanisme, qui devait être public. C'est l'essence de la neuvième recommandation.

Êtes-vous en mesure, ce matin, d'appuyer cette recommandation?



**Mr. Kingsley:** I would not hesitate to say that the report that was produced at that time has considerable merit. I do not hesitate to say that at all. It is certainly something that should inspire future action in this domain.

**Senator Joyal:** Would you suggest that we restate those objectives to ensure that we maintain the integrity of the system?

**Mr. Kingsley:** I think it would be entirely consistent with the position that was taken previously by this committee, and it would be natural for it to do so.

**Senator Beaudoin:** I should like to know what you mean by "supremacy of Parliament." So far, for many centuries, we have said supremacy of Parliament, but we know it is the Constitution that is supreme and not Parliament. Parliament should follow the Constitution.

Here, do you mean by that the supremacy of the M.P.s for the selection of the names of their circumscription? That is the impression that I have.

**Mr. Kingsley:** I use the expression in the context of the exercise of the office of the Chief Electoral Officer. In other words, I implement the statutes that are passed by Parliament.

**Senator Beaudoin:** Yes, that is right.

**Mr. Kingsley:** I do not implement my will over the will of Parliament. It is in that context that I use the expression.

**Senator Beaudoin:** Yes. I understand that sometimes the powers lie with the commission, but not every time. There may be a case where a member of Parliament may obtain the change and the commission is not involved. Is that the case?

**Mr. Kingsley:** I am sorry, but I do not get the drift of the question.

**Senator Beaudoin:** In the sense that an M.P. or a new member may change the title of the circumscription, and the commission has nothing to do. Can this happen?

**Mr. Kingsley:** No. An M.P. may wish to obtain a change in the name of the riding, but it must be formulated in a text of law, either through a private member's bill or through a bill of the ilk that is before you. One M.P. wishing to have a change in the name is not sufficient for me to act.

**Senator Beaudoin:** There is no case like that, is that correct?

**Mr. Kingsley:** Once the commission establishes boundaries and names, I am bound by those until I am told by Parliament that it is different from that.

**Senator Beaudoin:** That answers my question.

**Senator Baker:** Mr. Chairman, I wonder if Mr. Kingsley has examined this question as it relates to other jurisdictions and countries. I say that because I could never understand why an M.P. or any politician would want a long name in the name of his or her riding. The media would never carry a news story from that particular M.P.

**M. Kingsley:** Je n'hésiterai pas à dire que le rapport qui a été produit à l'époque comporte de grandes qualités. Je n'ai aucune hésitation à le dire. C'est certainement un outil qui devrait inspirer les mesures prises à l'avenir dans ce domaine.

**Le sénateur Joyal:** Proposeriez-vous que nous réitérions ces objectifs pour garantir que nous préservons l'intégrité du système?

**M. Kingsley:** Je pense que cela serait tout à fait conforme à la position que le comité a déjà prise, et il serait naturel qu'il le fasse.

**Le sénateur Beaudoin:** J'aimerais savoir ce que vous voulez dire par «primauté du Parlement». Depuis des siècles, nous parlons de la primauté du Parlement, mais nous savons que c'est la Constitution qui prime et non le Parlement. Le Parlement doit se plier à la Constitution.

Parlez-vous de la primauté des députés pour ce qui est de choisir le nom de leur circonscription? C'est l'impression que j'ai.

**M. Kingsley:** J'emploie l'expression dans le contexte de l'exercice des fonctions du directeur général des élections. Autrement dit, j'applique les lois qui sont adoptées par le Parlement.

**Le sénateur Beaudoin:** Oui, c'est exact.

**M. Kingsley:** Je n'impose pas ma volonté au Parlement. C'est dans ce contexte que j'emploie l'expression.

**Le sénateur Beaudoin:** Oui. Je comprends que, parfois, le pouvoir est entre les mains de la commission, mais pas toujours. Il peut y avoir des cas où un député peut obtenir le changement sans l'intervention de la commission. Est-ce le cas?

**M. Kingsley:** Je suis désolé, mais je ne comprends pas le sens de la question.

**Le sénateur Beaudoin:** En ce sens qu'un député, ou un nouveau député, peut changer le nom de la circonscription, et que la commission n'a rien à faire. Est-ce que cela peut se produire?

**M. Kingsley:** Non. Un député pourrait souhaiter changer le nom d'une circonscription, mais ce doit être inscrit dans un texte de loi, qu'il s'agisse d'un projet de loi d'initiative parlementaire ou de la nature de celui que vous étudiez. Le fait qu'un député souhaite changer le nom ne me suffit pas pour agir.

**Le sénateur Beaudoin:** Il n'y a pas de cas de ce genre, n'est-ce pas?

**M. Kingsley:** Une fois que la commission a établi les limites et les noms, je dois m'en tenir à cela à moins que le Parlement me donne un avis contraire.

**Le sénateur Beaudoin:** Cela répond à ma question.

**Le sénateur Baker:** Monsieur le président, je me demande si M. Kingsley a examiné cette question dans le contexte d'autres territoires et pays. Je demande cela parce que je n'ai jamais pu comprendre pourquoi un député ou un politicien voudrait donner un nom interminable à sa circonscription. Les médias ne voudraient jamais parler de ce député.

I will give you an example. What was my riding used to be called Bonavista—Twillingate. Jack Pickersgill had that riding. Then it was changed to Gander—Twillingate. Then it was changed to Gander—Grand Falls. Now, today, under this bill, there will be five names in the new name. Legally, as you say, it is what Parliament decides. I could, at this moment, change the name again — propose an amendment.

**Senator Beaudoin:** You could.

**Senator Nolin:** Of course.

**Senator Baker:** Of course. It would then go back to the House for approval. Suppose I made the suggestion that the name be changed to Bonavista—Wesleyville—Fogo—Twillingate—Lewisport—Springdale—Jackson's Cove—Gander—Grand Falls —

**Senator Joyal:** That is a nice name.

**Senator Baker:** — Joe Batt's Arm, Nicky's Nose Cove and all these other places. I cannot imagine any news media carrying the story and saying the M.P. from Gander—Grand Falls—Lewisport—Jackson's Cove—Peggy's Cove and going on and on and on. There must be a limit.

I listened to you carefully. There is a technical limit on characters, which fits your computer system. However, if I heard you correctly, that limit has even been exceeded on occasion and your computer systems had to be adjusted to allow for over 50 characters — letters or dashes or whatever — in the name. Is that correct? Is there a technical limitation on this, and have you examined this question as it relates to other countries?

**Mr. Kingsley:** With respect to the number of characters, it includes hyphens, slashes, periods and commas. A computer is dumb; it does not know that it is not a letter.

Thus far, we have never exceeded 50 characters. That is the limit because, at the time, we thought it would not happen beyond 50 characters, and it has not, because we have sensitized parliamentarians to that. If it were to go beyond 50 characters, I would have to double the price tag that I have mentioned to you. It is \$500,000 to change my system, just the computer system.

In this particular bill, there is no name change that exceeds the 50 characters. That is why I did not mention that at all in terms of budgetary impact. There is none, because none exceeds it.

In terms of international experience, I would have to review what happens elsewhere. I do know about the history of Canada, and I do know that name changes in the past — this is no longer the case, but in the past — when a riding changed its name, the returning officer lost his position.

**Some Hon. Senators:** Oh, oh.

**Mr. Kingsley:** This is no longer the case.

**Senator Joyal:** It is pulling a rabbit out of the bag.

Je vais vous donner un exemple. À l'époque, ma circonscription s'appelait Bonavista—Twillingate. C'est Jack Pickersgill qui la représentait. Le nom est devenu Gander—Twillingate. Ensuite, il a été remplacé par Gander—Grand Falls. Aujourd'hui, au terme de ce projet de loi, le nouveau nom comportera cinq noms. Selon la loi, comme vous le dites, c'est le Parlement qui décide. Maintenant, je pourrais encore changer le nom — proposer une modification.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous le pourriez.

**Le sénateur Nolin:** Bien sûr.

**Le sénateur Baker:** Bien sûr. La demande devrait être soumise à la Chambre. Supposons que je propose que le nom soit remplacé par Bonavista—Wesleyville—Fogo—Twillingate—Lewisport—Springdale—Jackson's Cove—Gander—Grand Falls...

**Le sénateur Joyal:** C'est un beau nom.

**Le sénateur Baker:** ... Joe Batt's Arm—Nicky's Nose Cove et tous ces autres endroits. Je ne peux pas imaginer qu'un journaliste rapporte une nouvelle et parle du député de Gander—Grand Falls—Lewisport—Jackson's Cove—Peggy's Cove et ainsi de suite. Il doit y avoir une limite.

Je vous ai écouté attentivement. Il y a une limite au nombre de caractères, imposée par votre système informatique. Toutefois, si je vous ai bien compris, cette limite a parfois été dépassée et il a fallu ajuster votre système pour permettre plus de 50 caractères — des lettres, des traits d'union et que sais-je encore — dans le nom. Est-ce vrai? Y a-t-il une limite technique, et avez-vous examiné la situation d'autres pays à ce chapitre?

**M. Kingsley:** Pour ce qui est du nombre de caractères, il comprend les traits d'union, les traits obliques, les points et les virgules. Les ordinateurs sont stupides; ils ne distinguent pas ces caractères des lettres.

Jusqu'à maintenant, nous n'avons jamais dépassé 50 caractères. C'est la limite, parce qu'à l'époque, nous pensions qu'il n'y aurait jamais plus de 50 caractères, et ce n'est pas arrivé parce que nous avons sensibilisé les parlementaires à cette question. Si les noms devaient comporter plus de 50 caractères, il faudrait doubler le coût que je vous ai indiqué. Il faut 500 000 \$ pour changer mon système, seulement le système informatique.

Ce projet de loi ne propose aucun nouveau nom qui dépasse 50 caractères. C'est pour cela que je n'en ai pas tenu compte sur le plan budgétaire. Il n'en est pas question parce qu'aucun nom ne dépasse la limite.

Pour ce qui est de l'expérience à l'étranger, je devrais me pencher là-dessus. Je connais l'histoire du Canada, et je sais que les changements de noms effectués dans le passé — ce n'est plus le cas, mais ce l'était dans le passé... Quand une circonscription changeait de nom, le directeur du scrutin perdait son poste.

**Des voix:** Oh, oh!

**M. Kingsley:** Ce n'est plus le cas.

**Le sénateur Joyal:** C'est ce qui s'appelle sortir un lapin d'un chapeau.



**Mr. Kingsley:** This is no longer the case.

**Senator Baker:** No longer the case.

**Mr. Kingsley:** No.

**Senator Baker:** Explain that.

**Mr. Kingsley:** The law has been changed such that you can change the name of a riding and the returning officer does not lose his or her position. I thought you should appreciate that element of history in Canada as opposed to what happens in other jurisdictions.

**Senator Baker:** In other jurisdictions, it is not the final determination. Are you saying it still is, to your knowledge, the determination, the final decision of the legislative assembly of whatever country we are talking about that makes the decision, in that there is no limit on the number of characters in the name of a circumscription?

**Mr. Kingsley:** I would have to review that before I answer, Mr. Chairman. I would be treading on territory that is less known to me. If you wish, I can come back to this committee and inform it if there are such limits. If there are computer systems in other countries relating to the names, there has to be a limit. That is the proper information system.

**The Chairman:** I would suggest, Mr. Kingsley, if it is okay with you, perhaps you could provide that in writing to the clerk, and then the clerk could distribute that information to members of the committee.

**Mr. Kingsley:** Thank you very much for that precision, sir.

**The Chairman:** I could not help but thinking, Senator Baker, when you were suggesting that rather lengthy name, that one would need some sort of a "wide-load" permit to have even a bumper sticker on the road.

[Translation]

**Senator Nolin:** I would like us to review paragraph 9 of our June 2000 recommendations in order to arrive at a reasonable, impartial decision about this bill.

Obviously, a public consultation process was not an option. However, between August 25, 2003 and the present, in the case of each of the 38 names proposed, have there been any unusual situations which could compel us to legislate changes to the names of electoral districts?

**Mr. Kingsley:** To be honest with you, I deliberately refrained from considering the proposed changes. My role is not to act on the basis of the criteria that have set. That is the very essence of your role.

**Senator Nolin:** Mr. Kingsley, the commissions for each province covered in Bill C-20 have commented on the reasons leading up to the approval or rejection of the proposed changes. You indicated to us that 31 M.P.s filed objections

**M. Kingsley:** Ce n'est plus le cas.

**Le sénateur Baker:** Plus le cas.

**M. Kingsley:** Non.

**Le sénateur Baker:** Expliquez-nous cela.

**M. Kingsley:** La loi a été modifiée de telle façon que vous pouvez changer le nom d'une circonscription sans que le directeur du scrutin perde son poste. J'ai pensé que vous aimeriez connaître cette particularité canadienne par opposition à ce qui se fait ailleurs.

**Le sénateur Baker:** Dans d'autres territoires, ce n'est pas l'élément décisif. Dites-vous qu'à votre connaissance, c'est encore l'assemblée législative du pays — peu importe le pays dont nous parlons — qui prend cette décision, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de limite au nombre de caractères dans le nom d'une circonscription?

**M. Kingsley:** Il faudrait que je vérifie avant de répondre, monsieur le président. Je m'aventurerais sur un terrain qui ne m'est pas familier. Si vous le souhaitez, je pourrais revenir devant ce comité et lui donner l'information sur les limites. Si d'autres pays ont des systèmes informatiques pour l'enregistrement des noms, il doit y avoir une limite. C'est le propre des systèmes informatiques.

**Le président:** Monsieur Kingsley, je propose, si cela vous convient, que vous fournissiez cette information par écrit au greffier, qui pourrait la distribuer aux membres du comité.

**M. Kingsley:** Je vous remercie de cette précision, monsieur.

**Le président:** Sénateur Baker, quand vous avez proposé ce nom plutôt long, je n'ai pas pu m'empêcher de penser qu'il faudrait avoir un permis de chargement exceptionnel ne serait-ce que pour pouvoir mettre un auto-collant sur un pare-choc.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** Dans le but de prendre une décision raisonnable et impartiale sur ce projet de loi, j'aimerais que nous reprenions le paragraphe 9 de nos recommandations de juin 2000.

Bien entendu, on ne pourrait pas mettre en place un processus de consultations publiques, mais entre le 25 août 2003 et aujourd'hui, pour chacun des 38 noms qui nous sont proposés, y a-t-il des situations extraordinaires qui nous inciteraient à procéder par voie législative pour modifier les noms des circonscriptions électorales?

**M. Kingsley:** Très honnêtement, j'ai fait exprès pour ne pas considérer les modifications proposées. Mon rôle n'est pas de le faire en fonction des critères que vous avez établis. C'est le propre de votre fonction de vous pencher là-dessus.

**Le sénateur Nolin:** Monsieur Kingsley, les commissaires, pour chacune des provinces dont il est question dans le projet de loi C-20, ont émis des commentaires sur les raisons motivant les modifications ou le rejet des recommandations. Vous nous avez

with the commissions, and that 17 of them were accepted and 15 rejected.

This brings me to the following question: Has anything unusual transpired since the commissions, in keeping with their quasi-judicial function, decided not to approve the changes requested by M.P.s? Has anything happened between then and now which might lead us to believe that the commissions' decisions should in fact be appealed?

**Mr. Kingsley:** Again, to be quite honest, I would have to review the commissions' proposals. As I said, I did not have an opportunity to review these proposals in detail prior to today, since I only learned of the minister's testimony ten minutes before arriving here. That is when I received the transcripts and when I pulled the aforementioned report.

With your permission, I could submit a written answer to the question so as to inform the committee of the commissions' findings in the case of the 15 objections rejected.

[English]

**The Chairman:** I was thinking, Mr. Kingsley, and I am in the hands of the committee on this, that certainly we are sensitive to the issue you raised in terms of having time to review documents. Would it be the committee's wish to have Mr. Kingsley back at our next meeting, or would a written submission be satisfactory?

**Senator Smith:** I think having it in writing is satisfactory.

**The Chairman:** If writing is satisfactory, and Mr. Kingsley, if you are prepared to do that, that would be fine.

**Mr. Kingsley:** I will undertake to do that, Mr. Chairman.

**Senator Smith:** What do you intend to have occur once the witnesses are completed?

**The Chairman:** The steering committee will review the evidence and the witnesses that we have heard so far.

**Senator Smith:** I think we might have a discussion as to where to go from here.

**The Chairman:** That is no problem.

**Senator Smith:** I should like to speak to it.

**The Chairman:** That is not a problem, Senator Smith.

**Senator Joyal:** In relation to the 15 name changes or requests that were rejected, you say that four of those names are back into Bill C-20. In preparation of your report, would you ensure that those four names are well identified, as well as the reasons, so that if Parliament sits as an appeal mechanism to the decision of the commission, we know for which reasons they should be reinstated or not?

indiqué que 31 membres ont déposé des objections devant les commissaires, dont 17 ont obtenu les modifications demandées et 15 sont sortis du processus insatisfaits.

Cette déclaration m'amène à vous poser la question suivante: y a-t-il une situation extraordinaire qui est survenue depuis que les commissaires, dans leur exercice selon moi quasi-judiciaire, ont rendu une décision de ne pas accepter les modifications demandées par les députés? S'est-il produit un événement entre cette décision et aujourd'hui qui nous inciterait à penser que l'on devrait effectivement aller en appel d'une décision rendue par les commissaires?

**M. Kingsley:** Pour répondre encore une fois honnêtement à cette question, il faudrait que j'examine les propos des commissaires à cet effet. Tel qu'indiqué, je n'ai pas examiné en détail le contenu de ces propos avant aujourd'hui, car je n'ai pris connaissance du témoignage du ministre que dix minutes avant de me présenter au comité alors que j'ai reçu la transcription. C'est alors que j'ai fait sortir le rapport mentionné.

Si vous le permettez, je pourrai vous répondre par écrit afin de renseigner le comité sur ce que les commissaires auraient indiqué dans les 15 cas de refus.

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Kingsley, je pensais, et je m'en remets au comité pour prendre une décision à ce sujet, que nous étions certainement sensibles à la question d'avoir suffisamment de temps pour examiner les documents. Le comité souhaite-t-il que M. Kingsley revienne à notre prochaine réunion, ou une réponse écrite suffirait-elle?

**Le sénateur Smith:** Je pense que l'information écrite suffira.

**Le président:** Si une réponse écrite suffit et, monsieur Kingsley, si vous êtes disposé à la rédiger, cela nous convient.

**M. Kingsley:** Je vais m'y mettre, monsieur le président.

**Le sénateur Smith:** Qu'avez-vous l'intention de faire quand les témoins auront terminé?

**Le président:** Le comité directeur examinera les témoignages que nous avons entendus jusqu'ici.

**Le sénateur Smith:** Je pense que nous devrions avoir une discussion sur les prochaines étapes.

**Le président:** Ce n'est pas un problème.

**Le sénateur Smith:** J'aurais des choses à dire.

**Le président:** Ce n'est pas un problème, sénateur Smith.

**Le sénateur Joyal:** En ce qui a trait aux 15 changements de nom ou demandes qui ont été rejetées, vous dites que quatre de ces noms sont dans le projet de loi C-20. Quand vous préparerez votre rapport, voudriez-vous veiller à ce que ces quatre noms soient bien indiqués, ainsi que les motifs de leur présence, de sorte que si le Parlement doit entendre en appel la décision de la commission, nous saurons pour quelle raison ces noms doivent être rétablis ou non?



**Mr. Kingsley:** Yes, Mr. Chairman, I will undertake to do that. If the record is not clear, I will so indicate as well.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Senator Baker:** Could you also clarify — because you did repeat over and over that you had a limitation of 50 characters in your computer. There have been two name changes made that were 53 characters in length since 1996. My understanding is that you had to go through administrative changes to make up for that. Therefore, could you include in your written response how you address a problem, as your computer will not take over 50 characters, when the House of Commons or the Senate passes a bill that makes increased demands beyond the 50 characters, as you have had in two instances since 1996.

**Mr. Kingsley:** We played with slashes and dashes, but I will explain in greater detail so that the committee appreciates it.

**Senator Baker:** You did not follow the law that was passed. This gets back to Senator Beaudoin's question: Who is supreme?

**Senator Joyal:** On the supremacy issue, Senator Baker just took the words from my mouth.

In relation to the Electoral Boundaries Readjustment Act, to your recollection, were there any decisions of the Canadian courts in relation to Charter issues?

**Mr. Kingsley:** I am not aware of any off the top of my head; after consulting, if I am wrong, we will verify this. I will also inform the committee in writing because I obviously did not anticipate that question, either.

**Senator Joyal:** I know there have been many in terms of the Canada Elections Act, but in terms of the Electoral Boundaries Readjustment Act, I do not remind myself, but as it is your responsibility, I feel secure asking you that question. You will come back to us with an answer.

**Senator Beaudoin:** The two recent cases are *Sauvé* and *Figueroa*. They may indirectly be related. Is that impossible?

**Senator Nolin:** It is possible, but not the case.

**Senator Beaudoin:** You seem to be quite sure, so you must be right.

**The Chairman:** If it is, I am sure Mr. Kingsley will include it.

**Senator Joyal:** There is always the decision of the Supreme Court of Canada in the Saskatchewan case about the effective representation principle of the mapping of the electoral district, which is a very important element in relation to the ratio of differences among various ridings, which is a very important principle, even though it might not have been in the case of the interpretation of Electoral Boundaries Readjustment Act.

**M. Kingsley:** Oui, monsieur le président, j'y verrai. Si les motifs ne sont pas clairs, je l'indiquerai aussi.

**Le président:** Merci beaucoup.

**Le sénateur Baker:** Puisque vous avez dit à plusieurs reprises que votre ordinateur vous imposait une limite de 50 caractères, pourriez-vous aussi clarifier ceci. Depuis 1996, deux nouveaux noms comportant 53 caractères ont été adoptés. Je crois comprendre que vous avez dû appliquer des changements administratifs à cause de cela. Par conséquent, pourriez-vous indiquer dans votre réponse écrite comment vous réglez ce genre de problème, puisque votre ordinateur n'accepte pas plus de 50 caractères, quand la Chambre des communes ou le Sénat adopte un projet de loi par lequel la limite de 50 caractères est dépassée, comme c'est arrivé à deux reprises depuis 1996?

**M. Kingsley:** Nous avons joué avec les traits obliques et les traits d'union, mais je vais l'expliquer en détail pour que le comité comprenne bien.

**Le sénateur Baker:** Vous n'avez pas respecté la loi qui avait été adoptée. Cela nous ramène à la question du sénateur Beaudoin, à savoir qui a la primauté?

**Le sénateur Joyal:** Au sujet de la primauté, le sénateur Baker m'enlève les mots de la bouche.

Quant à la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, vous souvenez-vous que des décisions aient été rendues par les tribunaux canadiens en vertu de la Charte?

**M. Kingsley:** Je ne me souviens d'aucune; après consultation, si j'ai tort, nous ferons les vérifications nécessaires. J'informerai aussi le comité par écrit, car je n'avais évidemment pas prévu cette question.

**Le sénateur Joyal:** Je sais qu'il y en a eu beaucoup en vertu de la Loi électorale du Canada, mais en ce qui a trait à la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, je ne m'en souviens pas, mais comme c'est votre responsabilité, je n'ai aucune crainte à vous poser la question. Vous nous fournirez sûrement une réponse.

**Le sénateur Beaudoin:** Les causes *Sauvé* et *Figueroa* sont les deux causes récentes. Elles sont peut-être liées indirectement. Est-ce possible?

**Le sénateur Nolin:** C'est possible, mais ce n'est pas le cas.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous semblez assez sûr; vous devez avoir raison.

**Le président:** Le cas échéant, je suis certain que M. Kingsley en fera mention dans sa réponse.

**Le sénateur Joyal:** Il y a toujours la décision de la Cour suprême du Canada à propos de la cause de la Saskatchewan et du principe de représentation effective appliqué au découpage d'une circonscription électorale, ce qui constitue un élément important au chapitre des écarts entre diverses circonscriptions, un principe très important même s'il n'a pas eu de poids dans l'interprétation de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Again, like you, I did not prepare myself this morning for that, but I raised the question since we are discussing the principle of what Parliament can do in relation to this.

**Mr. Kingsley:** I will have to verify the transcript. I thought you were asking if there were any judgments that overturned any aspect of the Electoral Boundaries Readjustment Act, but, in this particular case, the Supreme Court sustained the principle behind the numbers that were there. I will have to verify the transcript and ensure that I am answering the question that was asked.

**Senator Joyal:** It is on both sides, either in terms of sustaining the act or setting aside some provisions of the act.

**Mr. Kingsley:** I will look at both aspects in my reply and, obviously, highlight that one instance. There may be others, but I cannot think of them off the top of my head.

**The Chairman:** Mr. Kingsley and Ms. Davidson, on behalf of the committee, I wish to thank you very much for being here this morning. As usual, your appearance before this committee is always welcome, and I thank you for your comments and your interaction. You certainly have given us some food for thought in our deliberations on this bill. We look forward to your written responses to some of the questions that were raised this morning.

**Mr. Kingsley:** It is always a pleasure, sir.

**The Chairman:** Honourable senators, if we could remain for a few minutes, we will discuss the issue raised by Senator Smith.

I should also like to indicate to senators that yesterday, after doing clause-by-clause study on Bill C-14, we indicated that I would report it back but that it would not go to third reading until we received the regulations and interim guidelines. Those have been received and electronically distributed to your offices, so I would ask honourable if it is your will that I report the bill back in the normal fashion. Is that the will of the committee?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** If it is the wish of the committee, I will report the bill in the normal fashion, without any reservation.

**Senator Andreychuk:** Who requested them?

**Senator Joyal:** I also requested the letter of the Privacy Commissioner because it is important. I read the letter but not the guidelines this morning, Mr. Chairman. I did not have time, unfortunately, but I read the covering letter of the Privacy Commissioner, and, of course, there are elements in it that are not a total endorsement of the guidelines, and he explained why, but now is not the appropriate time to raise it. However, the letter is definitely an important element; as such, at third reading, we might want to refer to it.

Comme vous, je ne m'étais pas préparé à aborder ce sujet ce matin, mais j'ai soulevé la question puisque nous discutons de ce que le Parlement peut faire à cet égard.

**M. Kingsley:** Je vais devoir vérifier la transcription. Je croyais que vous demandiez si des jugements avaient annulé des dispositions de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, mais, dans ce cas particulier, la Cour suprême a maintenu le principe sur lequel reposent les chiffres présentés. Je vais devoir consulter la transcription pour répondre à la question qui a été posée.

**Le sénateur Joyal:** Dans un sens ou dans l'autre, que les jugements aient confirmé la loi ou qu'ils en aient annulé des dispositions.

**M. Kingsley:** J'aborderai les deux aspects dans ma réponse et, bien sûr, j'insisterai sur ce cas. Il y en a peut-être d'autres, mais aucun ne me vient à l'esprit maintenant.

**Le président:** Monsieur Kingsley et madame Davidson, au nom du comité, je vous remercie beaucoup d'être venus ce matin. Comme toujours, votre comparution devant ce comité est la bienvenue, et je vous remercie pour vos commentaires et interventions. Vous nous avez certainement donné de quoi alimenter notre réflexion sur le projet de loi. Nous sommes impatients de recevoir vos réponses écrites à certaines des questions qui ont été soulevées ce matin.

**M. Kingsley:** C'est toujours un plaisir, monsieur.

**Le président:** Honorables sénateurs, si nous pouvions rester encore quelques minutes, nous pourrions discuter de la question soulevée par le sénateur Smith.

Je veux aussi signaler aux sénateurs qu'hier, après avoir terminé l'étude article par article du projet de loi C-14, nous avons convenu que je ferais rapport, mais que le projet de loi ne passerait pas en troisième lecture avant que nous ayons reçu les règlements et les directives provisoires. Ils ont été reçus et transmis par voie électronique à votre bureau; je demande donc aux honorables sénateurs s'ils souhaitent que je fasse rapport sur le projet de loi de la manière normale. Est-ce le souhait du comité?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Si c'est le souhait du comité, je vais faire rapport de la manière normale, sans formuler de réserve.

**Le sénateur Andreychuk:** Qui les a demandés?

**Le sénateur Joyal:** J'ai aussi demandé la lettre du commissaire à la protection de la vie privée, parce que c'est important. Monsieur le président, j'ai lu la lettre ce matin, mais pas les directives. Je n'ai pas eu le temps, malheureusement, mais j'ai lu la lettre de présentation du commissaire à la protection de la vie privée et, bien sûr, elle contient des réserves à propos des directives, et il explique pourquoi, mais ce n'est pas le bon moment pour en parler. Toutefois, la lettre est certainement un élément important; pour cette raison, nous voudrions probablement nous y reporter à la troisième lecture.



**Senator Jaffer:** Is it possible to discuss a note with that bill? I think one of the things that we all missed, until the minister came, is that the review process of Bill C-36 has started without a mandatory certificate now. I do not know if it is appropriate to mention that.

**The Chairman:** I would not think that that would be the place for it with this particular bill, unless the committee so wished. Certainly, we can look into it.

Honourable senators, before we go any further, since we will be talking about future business, may I suggest that we go in camera?

Is that the wish of the committee?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee continued in camera.

**Le sénateur Jaffer:** Est-il possible de discuter d'un point concernant ce projet de loi? À mon avis, ce qui nous avait échappé jusqu'à la visite du ministre, c'est que le processus d'examen du projet de loi C-36 a commencé sans certificat obligatoire. Je ne sais pas s'il est opportun de le souligner.

**Le président:** Je ne pense pas que ce soit le moment, à moins que le comité le souhaite, auquel cas nous pouvons certainement examiner la question.

Honorables sénateurs, avant d'aller plus loin, puisque nous allons parler des affaires à venir, puis-je proposer de siéger à huis clos?

Est-ce le souhait du comité?

**Des voix:** D'accord.

La séance se poursuit à huis clos.

*From the Privy Council Office:*

Stéphane Perrault, Senior Privy Council Officer.

**Thursday, April 1, 2004**

*From Elections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel.

*Du Bureau du Conseil privé:*

Stéphane Perrault, agent principal du Conseil privé.

**Le jeudi 1<sup>er</sup> avril 2004**

*D'Élections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections  
première conseillère juridique.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### APPEARING

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform.

#### WITNESSES

**Wednesday, March 31, 2004**

*From the Treasury Board Secretariat:*

Michelle d'Auray, Chief Information Officer.

*From the Privy Council Office:*

Matthew Lynch, Privy Council Officer;

Wayne McCutcheon, Acting Deputy Secretary to the Cabinet;

Ginette Bougie, Director, Compensation and Classification.

*From the Treasury Board of Canada, Secretariat:*

Joan Arnold, Director, Pensions Legislation Development, Pensions Division;

*From the Department of Foreign Affairs:*

Michel Voghel, Legal Counsel.

*(Continued on previous page)*

#### COMPARAÎT

L'honorable Jacques Saada, c.p., député, leader du gouvernement la Chambre des communes et ministre responsable de la Réforme démocratique.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 31 mars 2004**

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

Michelle d'Auray, dirigeante principale de l'information.

*Du Bureau du Conseil privé:*

Matthew Lynch, agent du Conseil privé;

Wayne McCutcheon, sous-secrétaire interimaire du Cabinet par

Ginette Bougie, directrice, Rémunération et classification.

*Du Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat:*

Joan Arnold, directrice, Élaboration de la législation sur pensions, Division des pensions;

*Du ministère des Affaires étrangères:*

Michel Voghel, conseiller juridique.

*(Suite à la page précédente)*







Third Session  
Thirty-seventh Parliament, 2004

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chair:*

The Honourable GEORGE J. FUREY

---

Wednesday, April 21, 2004  
Thursday, April 22, 2004

---

**Issue No. 6**

### **First meeting on:**

Bill S-11, An Act to repeal legislation that has not been brought into force within ten years of receiving royal assent

**and**

### **Third meeting on:**

Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code  
(lottery schemes)

**and**

### **Second meeting on:**

Bill C-17, An Act to amend certain Acts

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Troisième session de la  
trente-septième législature, 2004

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président:*

L'honorable GEORGE J. FUREY

---

Le mercredi 21 avril 2004  
Le jeudi 22 avril 2004

---

**Fascicule n° 6**

### **Première réunion concernant:**

Le projet de loi S-11, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction

**et**

### **Troisième réunion concernant:**

Le projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel  
(loteries)

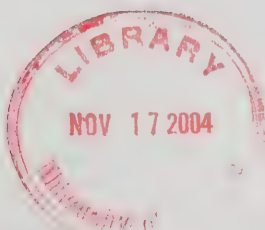
**et**

### **Deuxième réunion concernant:**

Le projet de loi C-17, Loi modifiant certaines lois

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL  
AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George J. Furey, *Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
* Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Rompkey, P.C.)	(or Kinsella)
Baker, P.C.	Mercer
Banks	Nolin
Buchanan, P.C.	Pearson
Cools	Rivest
Jaffer	

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Mercer substituted for that of the Honourable Senator Bryden. (*April 20, 2004*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Smith, P.C. (*April 21, 2004*).

The name of the Honourable Senator Rivest is added. (*April 22, 2004*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES  
JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George J. Furey

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
* Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Rompkey, c.p.)	(ou Kinsella)
Baker, c.p.	Mercer
Banks	Nolin
Buchanan, c.p.	Pearson
Cools	Rivest
Jaffer	

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Mercer substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden. (*le 20 avril 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks substitué à celui de l'honorable sénateur Smith, c.p. (*le 21 avril 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Rivest est ajouté. (*le 22 avril 2004*).



**ORDER OF REFERENCE**

Extract of the *Journals of the Senate*, on Tuesday, March 9, 2004:

The Honourable Senator Banks moved, seconded by the Honourable Senator Maheu:

That Bill S-11, An Act to repeal legislation that has not been brought into force within ten years of receiving royal assent, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 9 mars 2004:

L'honorable sénateur Banks propose, appuyé par l'honorable sénateur Maheu:

Que le projet de loi S-11, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction, soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, April 21, 2004  
(13)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:10 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable George J. Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Banks, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, P.C. and Nolin (7).

*Other senator present:* The Honourable Senator Lapointe (1).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Margaret Young.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 11, 2004, the committee continued its consideration of Bill S-6, to amend the Criminal Code (lottery schemes). (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

**WITNESS:**

*From the Department of Justice Canada:*

Hal Pruden, Counsel.

Hal Pruden made a statement and answered questions.

Hal Pruden submitted a brief to the committee.

At 5:08 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Thursday, April 22, 2004  
(14)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:58 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable George J. Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Banks, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, P.C. (6).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Margaret Young.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 9, 2004, the committee began its consideration of Bill S-11, to repeal legislation that has not been brought into force within ten years of receiving royal assent. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 6.*)

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 21 avril 2004  
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 10 dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Banks, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, c.p. et Nolin (7).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Lapointe (1).

*Également présente:* De la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 11 février 2004, le comité poursuit l'examen du projet de loi S-6, Loi modifiant le code criminel (loteries). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

**TÉMOIN:**

*Du ministère de la Justice du Canada:*

Hal Pruden, avocat.

Hal Pruden fait une déclaration et répond aux questions.

Hal Pruden remet un mémoire au comité.

À 17 h 08, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

OTTAWA, le jeudi 22 avril 2004  
(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 58, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Banks, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, c.p. (6)

*Également présente:* De la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mars 2004, le comité entreprend l'examen du projet de loi S-11, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les 10 ans suivant leur sanction. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 6 du comité.*)



*WITNESSES:**From the Department of Justice Canada:*

Daniel Ricard, Deputy Chief Legislative Counsel;  
John Mark Keyes, Legislative Policy and Development.

John Mark Keyes made a statement and together, witnesses answered questions.

At 11:41 a.m., the Committee proceeded to discuss Bill C-17.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 9, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-17, to amend certain Acts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 5.*)

*WITNESSES:**From the Privy Council Office:*

Ginette Bougie, Director, Compensation and Classification.

*From the Treasury Board of Canada, Secretariat:*

Joan Arnold, Director, Pensions Legislation Development, Pensions Division.

Ginette Bougie and Joan Arnold answered questions.

At 12:08 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:**TÉMOINS:**Du ministère de la Justice:*

M. Daniel Ricard, premier conseiller législatif adjoint;

M. John Mark Keyes, Orientation et perfectionnement législatifs.

M. John Mark Keyes fait une déclaration. Les témoins répondent ensemble aux questions.

À 11 h 41, le comité examine le projet de loi C-17.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mars 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi C-17, Loi modifiant certaines lois. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 5 du comité.*)

*TÉMOINS:**Du Bureau du Conseil privé:*

Mme Ginette Bougie, directrice, Rémunération et classification.

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada:*

Mme Joan Arnold, directrice, Élaboration de la législation, Division des pensions.

Mmes Ginette Bougie et Joan Arnold répondent aux questions.

À 12 h 08, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, April 21, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:10 p.m. to consider Bill S-6, to amend the Criminal Code (lottery schemes).

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) presiding.

[*Translation*]

**The Chairman:** Honourable senators, today we continue our study of Bill S-6, to amend the Criminal Code (lottery schemes).

[*English*]

Our witness today is Mr. Hal Pruden, Department of Justice.

Mr. Pruden will make a short presentation that will be followed by some questions from the senators.

**Mr. Hal Pruden, Counsel, Department of Justice:** The general scheme of the gambling provisions in the Criminal Code is to prohibit all forms of gambling except those that are specifically permitted by the code. Section 204 permits private bets between individuals who are not engaged in the business of betting. It also permits pari-mutuel betting on horse races, where the federal Minister of Agriculture regulates the betting.

Section 207 permits a broad range of "lottery schemes," defined to include various forms of lotteries, gaming and pool betting that are conducted by a province or territory, including those operated on or through a video device, slot machine, computer or dice game. Section 207 also permits a smaller range of lottery or gaming schemes that are licensed by a province or territory, for example, to charities, but not those that are conducted on a video device, slot machine, computer or dice game. Section 207.1 permits, under certain conditions, a broad range of lottery or gaming schemes operated on cruise ships that are on an international voyage.

Prior to 1969, legal gambling in Canada was primarily limited to pari-mutuel betting on horse races and some low-stakes charity gambling. A joint parliamentary committee had considered the possibility of expanding legalized gambling in the 1950s. The legalization of a state lottery in New Hampshire in 1964 reawakened interest in lotteries throughout North America.

That led to the 1969 Criminal Code amendments in Canada that permitted lottery schemes being conducted by the federal government or provincial/territorial governments and those being licensed by provincial/territorial governments. There has never been Criminal Code permission for a lottery scheme that is licensed by the federal government. Clearly, Parliament chose to

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le 21 avril 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 10 pour étudier le projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel (loteries)

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le président:** Honorables sénateurs, aujourd'hui nous poursuivons notre étude du projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel (loteries).

[*Traduction*]

Notre témoin aujourd'hui est M. Hal Pruden du ministère de la Justice.

M. Pruden nous présentera un bref exposé qui sera suivi par quelques questions des sénateurs.

**M. Hal Pruden, avocat, ministère de la Justice:** Le régime général des dispositions du Code criminel ayant trait aux jeux de hasard consiste à interdire toutes les formes de jeu sauf celles qui sont spécifiquement autorisées par le Code. L'article 204 autorise les paris privés entre des particuliers qui ne se livrent d'aucune façon à l'entreprise de parieurs. Il autorise les systèmes de pari mutuel sur les courses de chevaux lorsque le ministre fédéral de l'Agriculture réglemente ces paris.

L'article 207 autorise un large éventail de «loteries», qui comprennent diverses formes de loteries, de jeux et de paris collectifs, exploitées par le gouvernement d'une province ou d'un territoire, notamment celles qui fonctionnent par dispositif électronique de visualisation, les appareils à sous, les jeux sur ordinateur et les jeux de dés. L'article 207 autorise aussi un éventail plus réduit de loteries et de jeux qui sont exploités par des organismes ayant reçu une licence du gouvernement d'une province ou d'un territoire, par exemple les organismes de charité, sauf ceux qui fonctionnent par dispositif électronique de visualisation, les appareils à sous, les jeux sur ordinateur et les jeux de dés. L'article 207.1 autorise, à certaines conditions, un large éventail de loteries et de jeux qui sont exploités sur les navires de croisière en voyage international.

Avant 1969, au Canada, les jeux de hasard légaux se limitaient surtout aux paris mutuels sur les courses de chevaux et à certains jeux de hasard à faible mise organisés par des organismes de charité. Un comité parlementaire mixte spécial avait envisagé la possibilité de légaliser un plus grand nombre de jeux de hasard dans les années 50. La légalisation d'une loterie d'État au New Hampshire en 1964 a ravivé l'intérêt envers les loteries dans toute l'Amérique du Nord.

C'est ainsi qu'en 1969, le Canada a modifié le Code criminel en vue de permettre les loteries exploitées par le gouvernement fédéral, les loteries exploitées par le gouvernement provincial et les loteries autorisées par un gouvernement provincial ou territorial. Le Code criminel n'a jamais prévu de loteries autorisées par le gouvernement fédéral. Il est manifeste que le



expand permitted gambling on the basis that the proceeds would benefit “public good causes,” including governments, rather than private, commercial interests.

In 1979, a federal-provincial-territorial agreement on gambling was signed, whereby Canada agreed not to conduct lottery schemes, and in return it would receive what now amounts to some \$50 million annually. In 1983, Parliament amended the Criminal Code to permit pool betting operations conducted by the federal government.

Litigation ensued, with some provinces complaining that the federal government was really conducting a lottery scheme and with the federal government complaining that Quebec was operating a pool betting operation. The Canadian and provincial/territorial governments resolved all outstanding litigation by signing a 1985 agreement on gaming. Under the agreement, the federal government agreed to place legislation before Parliament that would remove the authority for federal lottery schemes and pool betting operations and explicitly permit the province and territories to conduct lotteries, pool betting and other games of chance.

The 1985 amendment also clarified that provinces could conduct lottery schemes or other gaming activities operated on or through a video device, slot machine or computer, but they could not license others to do so. Provinces and territories agreed to give the federal government \$100 million for the 1988 Calgary Olympics and to continue the annual payments under the 1979 agreement. A 1999 amendment to the Criminal Code permitted lotteries or gaming schemes that are operated by a province or territory through a dice game.

The lottery scheme provisions in section 207 express the current federal government policy. Provincial and territorial governments are free to make local decisions regarding the kinds of lottery or gaming schemes that they may conduct or license within the limits set by the Criminal Code.

Some provinces choose to operate casinos and others do not. Provinces and territories determine the types of games or lotteries that can be operated in each province. To this point, only the Northwest Territories and Nunavut have decided not to offer any slot machine gambling, which includes VLTs. British Columbia, Ontario and Yukon have chosen not to offer any VLT gambling in bars, but do offer slot machine gaming in casinos.

Some provinces, including Alberta, Manitoba and New Brunswick, have held provincial or municipal referenda relating to the removal of VLTs from bars. In provincial referenda, no province has chosen to remove slot machines from all bars. However, in provinces with municipal referenda, a few municipalities have chosen to have VLTs removed from bars. Some provinces have chosen to cap the number of VLTs that will be placed within the province, as is the case with Quebec. Clearly,

législateur fédéral avait décidé de légaliser un plus grand nombre de jeux de hasard à condition que les produits profitent à «des bonnes causes», notamment aux gouvernements, plutôt qu'à des intérêts privés et commerciaux.

En 1979, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux ont signé une entente par laquelle le Canada s'engageait à ne pas exploiter de loterie, en échange de quoi il recevrait ce qui représente aujourd'hui quelque 50 millions de dollars par année. En 1983, le législateur fédéral a modifié le Code criminel afin d'autoriser «l'exploitation de paris collectifs» par le gouvernement fédéral.

Ce changement a donné lieu à un contentieux: d'une part, les provinces prétendaient que, en réalité, c'était une loterie que le gouvernement fédéral exploitait et, d'autre part, le gouvernement fédéral prétendait que le Québec exploitait un système de paris collectifs. Le gouvernement canadien et les gouvernements provinciaux et territoriaux ont réglé ce contentieux en signant l'entente de 1985 sur les jeux de hasard. Aux termes de celles-ci, le gouvernement fédéral convenait de saisir le Parlement d'un texte législatif qui retirerait au gouvernement fédéral son pouvoir en matière de loteries et de paris collectifs tout en autorisant explicitement les provinces et les territoires à exploiter des loteries, des paris collectifs et d'autres jeux de hasard.

La modification de 1985 précisait aussi que les provinces pouvaient exploiter elles-mêmes des loteries ou des jeux de hasard fonctionnant par dispositif électronique de visualisation, des appareils à sous ou des loteries informatisées, mais qu'elles ne pouvaient pas accorder de licences d'exploitation à cette fin. Les provinces et les territoires ont convenu de donner au gouvernement fédéral 100 millions de dollars pour les Jeux olympiques de Calgary de 1988 et de continuer à verser les paiements annuels prévus à l'entente de 1979. Une modification apportée au Code criminel en 1999 a autorisé les jeux de dés exploités par les provinces ou les territoires.

Les dispositions de l'article 207 sur les loteries expriment la politique actuelle du gouvernement fédéral. Les gouvernements des provinces et des territoires sont libres de décider du genre de loteries qu'ils veulent exploiter ou concéder à d'autres organismes, dans les limites fixées par le Code criminel.

Certaines provinces ont décidé d'ouvrir des casinos, d'autres non. C'est la province ou le territoire qui détermine la nature des jeux et des loteries qu'il ou elle autorise. À ce jour, seuls les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ont décidé de ne mettre en service aucun appareil à sous (y compris les ALV). La Colombie-Britannique, l'Ontario et le Yukon ont décidé de ne pas autoriser les ALV dans les bars, mais d'autoriser les appareils à sous dans les casinos.

Certaines provinces, notamment l'Alberta, le Manitoba et le Nouveau-Brunswick, ont organisé des référendums provinciaux ou municipaux au sujet de l'interdiction des ALV dans les bars. Aucune province n'a retiré les appareils à sous de tous les bars à la suite d'un référendum, mais certaines municipalités ayant tenu un référendum l'ont fait sur leur territoire. Certaines provinces ont décidé de limiter le nombre d'ALV mis en service sur leur territoire, comme c'est le cas au Québec. Il est évident que

the issue of problem gambling as balanced against individual choice and provincial revenues has arisen in the context of provincial or municipal referenda relating to machine gambling.

Bill S-6 would bring a fundamental change to the existing federal government policy on lottery schemes, as currently expressed in the provisions of the Criminal Code. Bill S-6 could be expected to have an economic impact upon the provinces and territories and upon federal-provincial-territorial relations, given the 1979 and 1985 federal-provincial-territorial agreements on gaming.

It is the legal opinion of the Department of Justice that Bill S-6 would mean that provinces would no longer be able to conduct lottery schemes on video lottery terminals, or VLTs — these are a form of slot machine — at locations other than a racecourse and premises dedicated to gaming activity. The bill gives no definition for “premises dedicated to gaming activity” and sets no limit on the size of the premises or the number of VLTs.

Under Bill S-6, provinces could continue to place VLTs at racetracks or casinos, and they could place VLTs in any other “premises dedicated to gambling.” Conceivably, a small shop in a shopping mall could be dedicated to VLTs. Multi-use premises, such as bars, could not be a location for provincial government VLTs.

Also, as currently drafted, the bill would not permit computerized gambling or dice games other than in dedicated gambling premises.

While provinces and territories do not currently conduct the sale of lottery tickets, pool betting, or cyber casino games via the Internet, the bill would take that option or possibility away. Arguably, Bill S-6 would also make it illegal to conduct the sale of computer-generated “quick pick” lottery tickets at kiosks in shopping malls.

**Senator Nolin:** I have one constitutional question. Is the agreement that occurred after 1991 respectful or not of the decision of the Supreme Court in *Furtney*?

**Mr. Pruden:** I am not sure that the agreement has any difficulty with the Supreme Court's decision in *Furtney*. In that, they said the federal Parliament may appropriately legislate in the gambling field using its criminal law power; and provinces can legislate in the gambling field using their property and civil rights power.

With the 1985 agreement, the federal government simply said that it would put a bill into Parliament, which passed, that took away the permission that had existed from 1969 for the federal government to conduct a lottery scheme. As lottery schemes conducted by the provinces were permitted under the Criminal Code since 1969, they continued to occupy that area.

les référendums provinciaux et municipaux ont fait ressortir le conflit entre, d'une part, le problème du jeu compulsif, et d'autre part, le respect des libertés individuelles et l'importance des recettes que peuvent tirer les provinces de ces activités.

Le projet de loi S-6 vise à modifier en profondeur la politique actuelle du gouvernement fédéral en matière de loterie, exprimée dans les dispositions du Code criminel. Il est à prévoir que le projet de loi S-6 aura une incidence économique sur les provinces et les territoires et sur les relations fédérales-provinciales-territoriales compte tenu des ententes fédérales-provinciales-territoriales de 1979 et de 1985 sur les jeux de hasard.

Selon les avis juridiques du ministère de la Justice, aux termes du projet de loi S-6, les provinces ne pourront plus exploiter des «loteries» sur les appareils de loterie vidéo (communément appelés «ALV», lesquels constituent une variété d'appareils à sous) ailleurs que dans un «hippodrome [ou] des lieux consacrés aux activités de jeux». Or, le projet de loi ne définit pas «lieux consacrés aux activités de jeux» et ne fixe aucune limite concernant la taille de ces lieux ou le nombre d'ALV.

Avec le projet de loi S-6, les provinces pourraient continuer de mettre des ALV dans les hippodromes et les casinos ainsi que dans tout autre endroit consacré au jeu. On peut imaginer un petit local dans un centre commercial qui serait consacré aux ALV. Les locaux à usages multiples, comme les bars, ne pourront servir aux ALV exploités par le gouvernement des provinces.

De plus, dans sa formulation actuelle, le projet de loi n'autorise ni les paris automatisés ni les jeux de dés ailleurs que dans des locaux spécifiquement désignés pour le jeu.

À l'heure actuelle, les provinces et les territoires ne se servent pas d'Internet pour exploiter la vente de billets de loterie, les paris collectifs ou les jeux de casino; cependant, le projet de loi leur retire cette possibilité. Il est aussi possible de soutenir que le projet de loi S-6 rend illégale la vente de «mises éclair» informatisées dans les kiosques des centres commerciaux.

**Le sénateur Nolin:** J'ai une question d'ordre constitutionnel. Est-ce que l'entente conclue après 1991 est conforme à la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Furtney*?

**M. Pruden:** Je ne crois pas que l'entente aille à l'encontre de la décision de la Cour suprême dans *Furtney*. Dans cette affaire, les juges ont statué que le Parlement fédéral peut intervenir dans le domaine du jeu, en utilisant son pouvoir de légiférer en droit criminel; et que les provinces peuvent faire de même en application de leur pouvoir de légiférer en matière de propriété et de droits civils.

En concluant l'entente de 1985, le gouvernement fédéral indiquait simplement qu'il allait déposer au Parlement un projet de loi, lequel a été adopté, afin de retirer au gouvernement fédéral son pouvoir d'exploiter un système de loteries, une possibilité dont il jouissait depuis 1969. Comme les systèmes de loterie exploités par les provinces étaient autorisés en vertu du Code criminel depuis 1969, les provinces ont continué d'occuper ce créneau.



I really do not see any constitutional problem with the 1979 agreement by which they said the federal government could be operating lottery schemes, but it would not operate lottery schemes.

**Senator Andreychuk:** Like some other senators, I remember a time when there was only the Irish Sweepstakes, which were whispered about in corners and not acknowledged in public. We have changed the landscape of Canada with casinos, VLTs and lottery tickets.

I have a couple of questions. Given the agreements, what is the present state of resources? Do you have any figures for what the provinces make from VLTs that would be excluded by this bill? We know it is an issue of individual choice and provincial revenues. If we passed this bill, what would be the effect on provincial revenues? That is the first part of my question.

Second, what does the federal government gain overall under this provincial arrangement?

On that topic also, the federal-provincial system, when it works, works well in Canada, and we are respectful of provincial authorities and rights, and hopefully it is the same for the federal jurisdiction.

Has there been any discussion with provincial authorities on the federal government removing any of their authority, as Bill S-6 would do? How would you handle this in light of this delicate balance that we have in Canada, if this bill were to pass?

**Mr. Pruden:** Perhaps I should start first with the federal government. As I noted, approximately \$50 million per year is paid under the 1978 agreement by the provinces to the federal government. It is approximately \$50 million in modern dollars rather than 1978 dollars.

**Senator Nolin:** What do you mean?

**Mr. Pruden:** It is more than \$50 million. It was fixed to an earlier year, 1979 or 1980 dollars.

**Senator Banks:** Is this a percentage?

**Mr. Pruden:** No, it is fixed.

**Senator Banks:** What moves it?

**Mr. Pruden:** What moves it is the value, for argument's sake, of the 1978 dollars, when the agreement was signed.

As that value increases, so increases the annual payment to Canada. It is now approximately \$50 million that Canada receives.

Je ne vois aucun problème constitutionnel avec l'entente de 1979 qui indiquait que le gouvernement fédéral pouvait exploiter des systèmes de loteries, mais qu'il ne le ferait pas.

**Le sénateur Andreychuk:** Comme quelques autres sénateurs, je me souviens d'un temps où il n'y avait que le Sweepstake irlandais, dont on se chuchotait les résultats loin des tribunes publiques. Nous avons transformé le paysage des jeux de hasard au Canada avec les casinos, les ALV et les billets de loterie.

J'ai quelques questions pour vous. Compte tenu des ententes en place, quelle est la situation actuelle au chapitre des ressources? Avez-vous des données quant aux revenus que les provinces tirent des ALV et qui pourraient être éliminés par ce projet de loi? Nous savons que c'est une question de choix individuel et de recettes pour les provinces. Si nous adoptons ce projet de loi, quelles seront les répercussions sur les revenus des provinces? C'est la première partie de ma question.

J'aimerais aussi savoir ce que le gouvernement fédéral retire dans l'ensemble de cet arrangement avec les provinces?

Dans le même ordre d'idées, le système fédéral-provincial, lorsqu'il fonctionne, donne de bons résultats au Canada; nous respectons les pouvoirs et les droits des provinces et nous espérons qu'elles en fassent de même pour les sphères de compétence fédérale.

Y a-t-il eu des discussions avec les instances provinciales quant à l'intention du gouvernement fédéral de leur retirer une partie de ces pouvoirs, comme le ferait le projet de loi S-6? Si le projet de loi est adopté, comment pourriez-vous composer avec une telle situation dans le contexte de l'équilibre délicat auquel nous sommes parvenus au Canada?

**M. Pruden:** Peut-être devrais-je commencer par le gouvernement fédéral. Comme je l'ai mentionné, le gouvernement fédéral reçoit environ 50 millions de dollars par année des provinces dans le cadre de l'entente conclue en 1978. On parle d'environ 50 millions en dollars actuels, plutôt qu'en dollars de 1978.

**Le sénateur Nolin:** Que voulez-vous dire?

**M. Pruden:** Cela équivaut à plus de 50 millions de dollars. Le montant est établi en fonction d'une année antérieure, des dollars de 1979 ou 1980.

**Le sénateur Banks:** S'agit-il d'un pourcentage?

**M. Pruden:** Non, c'est un montant fixe.

**Le sénateur Banks:** Qu'est-ce qui influe sur ce montant?

**M. Pruden:** C'est la valeur, aux fins de l'illustration, des dollars de 1978, année de signature de l'entente.

À mesure que cette valeur augmente, les paiements annuels au Canada font de même. C'est maintenant environ 50 millions de dollars que le Canada reçoit.

In terms of the provincial dollars received, I do not have a total figure. I know that Statistics Canada from time to time publishes data, and also the Interprovincial Lottery Corporation and the other lottery corporations would keep tabs on it. It is considerable. It is much more than \$50 million.

**Senator Joyal:** It is close to \$1 billion for VLTs alone. That is on the record. We had witnesses —

**Senator Andreychuk:** I wanted more of a global figure, and you are saying that perhaps Statistics Canada could provide that?

**Mr. Pruden:** Yes, or the Interprovincial Lottery Corporation should have that figure.

I should also respond to the question relating to provinces contacting the federal government on Bill S-6. I had two inquiries from provinces on this bill. They were file officers who were calling, not political officials. They were simply interested in noting the effect it would have on the provincial ability to have VLTs in bars, which many provinces now do.

**Senator Andreychuk:** You are saying you have had some information discussions?

**Mr. Pruden:** Yes.

**Senator Andreychuk:** If we pass this bill, how would the Department of Justice or the government handle the negotiations with the provincial governments?

**Mr. Pruden:** This question, I believe, arose in 1985 when the bill was before the Senate committee. There was a witness from the University of Ottawa, a professor I believe, who was asked by the Senate committee to look into the legalities of the agreements themselves and whether there would be litigation, or whether it was constitutionally possible for Parliament to amend the Criminal Code in light of those agreements. His view was that yes, of course Parliament is free to amend the Criminal Code if it wants to, even if that agreement exists, and litigation might ensue. It is very speculative to say what the effect of that litigation might be, either in the court of public opinion or in the courts themselves. It might be that they would not be able to proceed to litigation in the courts.

**Senator Andreychuk:** I understand that you are giving me a legal answer and I was talking about the political reality, but I appreciate that perhaps you cannot answer that.

**Mr. Pruden:** I would not want to speculate, but certainly I think it could be anticipated there would be a reaction from the provinces and territories, especially those that have VLTs in bars currently. Perhaps there would also be a response from those that do not yet have them but have the ability presently, if they chose, to place them in a bar.

Pour ce qui est des revenus des provinces, je n'ai pas de chiffres totaux. Je sais que Statistique Canada publie de temps à autre des données à ce chapitre, et aussi que la Société de la loterie interprovinciale et d'autres organismes responsables de loteries tiennent des registres à ce sujet. C'est une somme considérable. C'est beaucoup plus que 50 millions de dollars.

**Le sénateur Joyal:** C'est près d'un milliard de dollars pour les ALV seulement. C'est du domaine public. Nous avons reçu des témoins...

**Le sénateur Andreychuk:** Je voulais un chiffre plus général; vous disiez que peut-être Statistique Canada pourrait nous le fournir?

**M. Pruden:** Oui, ou encore la Société de la loterie interprovinciale.

Je veux également répondre à la question concernant les contacts des provinces avec le gouvernement fédéral concernant le projet de loi S-6. J'ai reçu deux demandes de renseignements des provinces au sujet de ce projet de loi. Elles provenaient d'agents responsables du dossier, et non de représentants politiques. Ils voulaient seulement parler des répercussions des nouvelles dispositions sur la possibilité qu'une province puisse exploiter des ALV dans les bars, comme bon nombre d'entre elles le font actuellement.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous nous dites que vous avez eu quelques discussions d'information?

**M. Pruden:** Oui.

**Le sénateur Andreychuk:** Si nous adoptons ce projet de loi, comment procédera le ministère de la Justice ou le gouvernement pour négocier avec les gouvernements provinciaux?

**M. Pruden:** Cette question, je crois, a été soulevée en 1985 lorsque le projet de loi a été examiné par le comité du Sénat. On a demandé à un témoin de l'Université d'Ottawa, un professeur je crois, d'examiner les aspects juridiques des ententes pour déterminer s'il pouvait y avoir contentieux, ou s'il était constitutionnellement possible pour le Parlement de modifier le Code criminel, compte tenu de ces ententes. Il a répondu que le Parlement pouvait bien sûr modifier le Code criminel s'il le désirait, malgré l'application de ces ententes, et qu'un contentieux pourrait s'ensuivre. Quant à savoir quels seraient les effets d'un tel contentieux, tant devant l'opinion publique que les tribunaux eux-mêmes, cela relève de la plus haute spéculation. Il est notamment possible que les poursuites devant les tribunaux ne puissent se concrétiser.

**Le sénateur Andreychuk:** Il me semble que vous me donnez une réponse juridique alors que je parlais de la réalité politique, mais je peux comprendre qu'il ne vous est pas nécessairement possible de me répondre à ce sujet.

**M. Pruden:** Je ne veux pas avancer des hypothèses, mais je crois qu'on peut certes prévoir une réaction des provinces et des territoires, surtout pour ceux et celles qui exploitent actuellement des ALV dans les bars. Il faut aussi peut-être s'attendre à une réaction des gouvernements qui ne le font pas actuellement, mais qui ont la possibilité d'exploiter de tels équipements.



**Senator Nolin:** Is it possible for the staff of the committee to find that testimony and to be in touch with the witness to see if we can elaborate on what we have just heard?

**The Chairman:** Absolutely.

**Senator Nolin:** You are suggesting that there could be litigation but not in court? I cannot imagine —

**Mr. Pruden:** Legal opinion may be of the view that the provinces would not be able to bring litigation. The principal focus of the opinion given in 1985 to the Senate was that Parliament certainly is not —

**Senator Nolin:** Subject to litigation?

**Mr. Pruden:** — is not precluded from making this kind of legislation by some agreement.

**Senator Nolin:** I hope.

**Senator Andreychuk:** There are two areas upon which I wish to touch. You have touched on something that concerned premises dedicated to gaming activity. That is not fully explained. Obviously, you could take a portion of somewhere and say this is the dedicated space. Would we get into that kind of intrigue, if I can call it that, like with cigarettes? If you put them behind a counter then you complied. "Dedicated space" may be an anteroom to a hotel or something. In other words, if we do not properly address what dedicated premises are, then there will be a lot of innovative, creative interpretations to circumvent this law?

**Mr. Pruden:** I have some difficulty in saying that the provinces would be circumventing the law. They might say that as it is written, the law would permit them to do certain things, so it would be their interpretation of the law. Some might say they are permitted to place provincial VLTs in dedicated premises in a shopping mall, and I think immediately of the West Edmonton Mall, which currently has casino premises. There are provincial government slot machines within casino premises within a shopping mall. They might decide they want very small, dedicated premises within a shopping mall.

**Senator Andreychuk:** When these agreements were discussed they were obviously discussed in terms of jurisdiction and revenue, if I recall correctly. Now the prevailing issue is — and I believe this is what Senator Lapointe was coming to — we are beginning to realize the harmful effects on society, although we do not know all of those, from gambling addictions. Has this ever come up as an issue in federal-provincial relations, as to whose burden is the cost of addiction counselling, addiction help?

**Le sénateur Nolin:** Est-ce que le personnel du comité pourrait retracer ce témoignage et communiquer avec le témoin en question, pour voir si nous pourrions obtenir davantage de précisions sur ce que nous venons d'entendre?

**Le président:** Absolument.

**Le sénateur Nolin:** Vous laissez entendre qu'il pourrait y avoir des contestations sans que l'on ait recours aux tribunaux? Je ne peux imaginer...

**M. Pruden:** Selon les avis juridiques, les provinces ne seraient pas en mesure d'intenter des poursuites. Il ressort essentiellement de l'avis donné au Sénat en 1985 que le Parlement n'est certainement pas...

**Le sénateur Nolin:** Ne peut faire l'objet de contestation?

**M. Pruden:** ... n'est pas empêché d'adopter pareille législation par un accord quelconque.

**Le sénateur Nolin:** Je l'espère bien.

**Le sénateur Andreychuk:** Il y a deux aspects que j'aimerais aborder. Vous avez parlé des lieux consacrés aux activités de jeux. Il nous manque certaines explications. On pourrait évidemment prendre une section d'un endroit quelconque et décider que cette section est consacrée aux activités de jeux. Serions-nous exposés à ce genre de manigance, si je peux dire, comme dans le cas des cigarettes? Si elles sont placées derrière un comptoir, alors les règles sont respectées. Un «lieu consacré aux activités de jeux» pourrait être une antichambre dans un hôtel, par exemple. En d'autres termes, si nous ne définissons pas clairement les lieux consacrés aux activités de jeux, il y aura alors beaucoup d'interprétations créatives pour contourner la loi?

**M. Pruden:** J'hésite à dire que les provinces contourneraient la loi. Elles pourraient dire que la loi, telle qu'elle est écrite, leur permet de faire certaines choses; ce serait donc leur interprétation de la loi. Certaines pourraient dire qu'elles peuvent installer des appareils de loterie vidéo dans des lieux consacrés aux activités de jeux dans un centre commercial, et je pense tout de suite au West Edmonton Mall, où se trouve actuellement un casino. Il y a des appareils à sous du gouvernement provincial dans un casino qui se trouve dans un centre commercial. Les provinces peuvent donc vouloir aménager une très petite section d'un centre commercial qui serait consacrée aux jeux.

**Le sénateur Andreychuk:** Lorsqu'on a discuté de ces ententes, on les a évidemment abordées sous l'angle de la jurisprudence et des recettes, si ma mémoire est bonne. Or, ce qui prévaut aujourd'hui — et je crois que c'est là où veut en venir le sénateur Lapointe —, c'est que nous commençons à réaliser que la dépendance aux jeux a des effets nocifs sur la société, même si ces effets ne sont pas tous connus. Cette question a-t-elle été abordée dans les relations fédérales-provinciales, pour déterminer qui doit assumer le coût des services de counselling et de l'aide nécessaires pour contrer les problèmes de dépendance?

**Mr. Pruden:** My understanding is that several provinces have dedicated a portion of gambling revenues to gambling treatment, and through their health care systems generally they will bear the costs for people who seek counselling through their medical advisers.

**Senator Andreychuk:** I am from a province that has said it is dedicating more money to help with addictions, and gambling addiction has been identified. Are you aware of the health care negotiations, which is a prime issue? Are the provinces requesting further funding because this is an expanding area of need within the health system?

**Mr. Pruden:** I am not aware of that. Perhaps someone from Health Canada may better know about that.

**The Chairman:** Mr. Pruden, in your opening statement, you indicated that it was the opinion of the Department of Justice that Bill S-6 would mean that provinces would no longer be able to conduct VLT schemes at locations other than racecourses or premises dedicated to gaming activities. You said the bill gives no definition of "premises dedicated to gaming." In your opinion, is this a substantive problem with the bill, or is it a drafting problem that could be fixed by way of an amendment?

**Mr. Pruden:** Certainly the committee, or Parliament, would be free to amend the bill as it is currently drafted to tighten up, if it wished, the meaning of "dedicated gambling premises."

**The Chairman:** It is not an issue that you think would be substantively fatal to the bill as it is presently drafted; it is one that could be corrected by way of amendment?

**Mr. Pruden:** If Parliament chose to pass the bill as it is drafted, there might be more litigation on the particular point of what constitutes dedicated premises. That is all I pointed out with that comment.

**The Chairman:** Thank you.

**Senator Joyal:** Mr. Pruden, Senator Nolin will remember that in the 1970s, when the Olympics Games were held in Montreal, the then mayor of Montreal came to the federal government to ask for an amendment to the Criminal Code to allow for the establishment of a lottery to fund the Olympics. The government came up with Loto Canada. It became a nightmare to operate because members of Parliament were recommending people to receive concessions to sell the lotto tickets. It went wild, because Loto-Québec was already in the field, and there was competition between the Loto-Québec stands at one end of the shopping mall and the Loto Canada stands at the other end of the shopping mall. They were all after the same customers, the gamblers.

In many instances, the person who got the concession for Loto Canada tried to sign an agreement with the person operating Loto-Québec to keep a share of the sales of the Loto Canada

**M. Pruden:** Je crois comprendre que plusieurs provinces consacrent une partie des recettes du jeu au traitement des joueurs et, par leur système de soins de santé, elles assument généralement le coût des services de counselling demandés par l'entremise d'un conseiller médical.

**Le sénateur Andreychuk:** La province d'où je viens dit consacrer plus d'argent aux personnes qui sont aux prises avec des problèmes de dépendance, dont la dépendance aux jeux. Êtes-vous au courant des négociations concernant les soins de santé, qui constituent un enjeu de la plus haute importance? Les provinces demandent-elles plus d'argent parce que ce problème prend de plus en plus d'ampleur et crée des besoins plus grands dans le système de santé?

**M. Pruden:** Je ne suis pas au courant de ce dossier. Un représentant de Santé Canada le serait peut-être davantage.

**Le président:** Monsieur Pruden, dans votre déclaration préliminaire, vous dites que le ministère de la Justice est d'avis que l'adoption du projet de loi S-6 ferait en sorte que les provinces ne pourraient plus installer des appareils de loterie vidéo ailleurs que dans les hippodromes et dans un lieu consacré aux activités de jeux. Vous dites que le projet de loi ne définit pas ce que sont les «lieux consacrés aux activités de jeux». À votre avis, s'agit-il d'un problème de fond du projet de loi ou un simple problème de rédaction qui pourrait être réglé par un amendement?

**M. Pruden:** Le comité, ou le Parlement, peut évidemment amender le projet de loi pour préciser davantage, s'il le souhaite, la définition de «lieux consacrés aux activités de jeux».

**Le président:** Ce n'est pas une question qui viserait l'essence même du projet de loi dans sa forme actuelle, mais un problème qui pourrait être corrigé par un amendement?

**M. Pruden:** Si le Parlement adopte le projet de loi tel qu'il est rédigé, l'imprécision concernant les lieux consacrés aux activités de jeux pourrait soulever davantage de litiges. C'est tout ce que je voulais dire.

**Le président:** Merci.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Pruden, le sénateur Nolin se souviendra que dans les années 70, lors de la tenue des Jeux olympiques à Montréal, le maire de Montréal de l'époque avait demandé au gouvernement fédéral de modifier le Code criminel pour permettre la mise sur pied d'une loterie qui financerait les Jeux olympiques. Le gouvernement a alors mis sur pied Loto Canada, dont le fonctionnement est devenu un véritable cauchemar parce que des députés recommandaient des personnes à qui on donnerait des concessions pour vendre les billets de loterie. La situation est devenue incontrôlable, parce que Loto-Québec était déjà en place. Il y avait un kiosque de Loto-Québec à une extrémité du centre commercial et un kiosque de Loto Canada à l'autre extrémité, et tous deux se faisaient concurrence en sollicitant les mêmes consommateurs, c'est-à-dire les joueurs.

Dans de nombreux cas, la personne qui avait obtenu la concession de Loto Canada tentait de signer une entente avec le dépositaire de Loto-Québec pour conserver une part des ventes



tickets on the basis of a concession received from the federal government. After a while, the province came forward with the fact that they were operating the lottery systems and the federal government did not have the infrastructure for that, and that is how the agreement came about in which the federal government “rented” its power to allow lotteries to provincial governments in exchange for some kind of compensation.

Today, the compensation, as you said, is minimal — \$50 million. I happen to have in front of me the figures given to us by our previous witness. In Quebec, the revenue to the province on all lottery games is \$1.3 billion, and we have the statistics for all the other provinces. In other words, there was a political agreement that the federal government would leave that field to the provinces, and the provinces would pay renting fees. Through the years it has been a very good deal for the provinces if we view the issue only in terms of dollars, because the curve of increase of the income to provinces has soared, while the federal government’s share, at the starting point, was limited to the value of the dollars in constant terms.

The revenue that the federal government receives is very limited in comparison with the social costs, which now seem to be higher and higher, for the very reason that there is more gambling and more people buying. Just looking at the income statistics, the money is there. The provinces have received billions of dollars of revenue on the whole gambling industry. We could total what the provinces receive from the lottery system versus what the feds get from it.

Now we are faced with the proposal put forward by Senator Lapointe, and it is more a public policy issue than a constitutional issue. The federal government could amend the Criminal Code and decide there will be no more gambling in Canada, period. We would have the capacity as a Parliament to do that. We do not want to do that for various reasons, and I may share some of them, but at this point we have to look at the broad picture of policy objective. There is no question that the social costs of gambling have increased tremendously all over the country, and as Senator Andreychuk has mentioned, provinces recognize they have to spend more money on alleviating the social, personal and health damage caused by gambling, because it has grown exponentially.

**Senator Andreychuk:** Including the justice system.

**Senator Joyal:** Exactly. When you measure the social costs of this phenomenon, they are great. Senator Lapointe is asking us to limit that.

What would be the impact of an agreement that the federal government signed? If we signed an agreement, we would have to inform them that we would be changing the rules of the game, if I can use that expression. They may want to renegotiate with the federal government, but the share of the federal government as a percentage is so minimal that, if I were in their shoes, I would not ask to negotiate, because they might find the bill is much higher. However, there are social problems that we have to recognize and

des billets de Loto Canada, selon la concession reçue du gouvernement fédéral. Après un certain temps, la province a fait valoir que c’était elle qui exploitait les systèmes de loterie et que le gouvernement fédéral n’avait pas l’infrastructure nécessaire, et c’est ainsi qu’on a conclu l’entente par laquelle le gouvernement fédéral a «loué» ses pouvoirs pour confier les loteries aux gouvernements provinciaux en échange d’une certaine compensation.

Aujourd’hui, cette compensation, comme vous le dites, est minime — 50 millions de dollars. J’ai devant moi les chiffres présentés par notre témoin précédent. Au Québec, les jeux de loterie rapportent à la province 1,3 milliard de dollars, et nous avons les statistiques pour toutes les autres provinces. En d’autres termes, on a conclu une entente politique pour que le gouvernement fédéral laisse ce champ de compétence aux provinces et pour que ces dernières paient une location. Au fil des années, ce fut une très bonne affaire pour les provinces si l’on parle d’argent seulement, puisque les recettes touchées par les provinces sont montées en flèche, tandis que la part du gouvernement fédéral, depuis le début, a été limitée à la valeur des dollars constants.

Les recettes que touche le gouvernement fédéral sont très limitées en comparaison avec les coûts sociaux, qui semblent de plus en plus élevés, pour la simple raison que les gens jouent davantage et sont plus nombreux à acheter. Il suffit de regarder les statistiques sur les recettes. L’industrie du jeu rapporte des milliards de dollars aux provinces. On pourrait faire le total de ce que les provinces reçoivent du système de loterie et le comparer à ce que touche le gouvernement fédéral.

Nous avons aujourd’hui la proposition du sénateur Lapointe, et il s’agit davantage d’une question d’intérêt public que d’une question constitutionnelle. Le gouvernement fédéral pourrait modifier le Code criminel et décider d’interdire tout simplement le jeu au Canada. Le Parlement a ce pouvoir. Nous refusons de le faire pour diverses raisons, et je pourrais adhérer à certaines d’entre elles, mais nous devons maintenant examiner l’objectif général de cette initiative. Il ne fait aucun doute que les coûts sociaux du jeu ont augmenté de façon phénoménale partout au pays et, comme le sénateur Andreychuk l’a mentionné, les provinces reconnaissent qu’elles doivent dépenser plus d’argent pour atténuer les torts sociaux, personnels et médicaux causés par le jeu, parce que ces problèmes ont connu une croissance exponentielle.

**Le sénateur Andreychuk:** Sans parler du système de justice.

**Le sénateur Joyal:** Exactement. Les coûts sociaux de ce phénomène sont élevés. Le sénateur Lapointe nous demande de les limiter.

Quelles seraient les répercussions d’une entente signée par le gouvernement fédéral? Si nous avons signé une entente, il faudrait informer les provinces que nous changeons les règles du jeu, si vous me permettez l’expression. Les provinces pourraient vouloir renégocier avec le gouvernement fédéral, mais la part du gouvernement fédéral, en pourcentage, est si minime que, si j’étais à leur place, je ne demanderais pas de négocier, parce que la facture risquerait d’être beaucoup plus élevée. Toutefois, il existe

that Senator Lapointe is trying to address. Is it sound public policy to approach this issue with this bill, or should we try to tackle it on other terms? That is the problem raised with this bill.

**Mr. Pruden:** I agree with you that this issue has been raised, and I agree it is a policy issue. The difficult position I am in is that while I may tell the committee what the legal impacts are, only the Minister of Justice can comment on policy aspects. I am not in a position to be able to address the question of policy.

**Senator Joyal:** However, you confirm the conclusion I draw, that if the federal Parliament wanted to ban all kinds of gambling, it could do so through the Criminal Code?

**Mr. Pruden:** Yes.

**Senator Joyal:** If the federal Parliament decided to limit some kinds of gambling to some kinds of circumstances and some kinds of location, it could do so, too?

**Mr. Pruden:** Yes.

**Senator Joyal:** One could do more or one could do less in terms of legal principles.

**Mr. Pruden:** It is clear that the Parliament can, using the criminal law power, legislate in the gambling field.

**Senator Joyal:** If we want to have a clear picture of this, since it does not seem to have been discussed at the federal-provincial conference or raised by the federal government, either through the attorneys general or ministers of health annual conferences, it would be for the federal government to decide if it is appropriate to take the initiative to revisit the agreement?

**Mr. Pruden:** This bill is before Parliament. It is for Parliament to determine whether this bill should pass. It is a private senator's bill that is before the Parliament of Canada.

**Senator Nolin:** As a follow-up, let us look at the past instead of trying to find out what is in the mind of the minister in terms of policy.

Have you tried to analyze the guiding principles that have influenced governments to move from total prohibition to wide-open systems in return for money? What was the reason d'être of that major shift from total prohibition to a regulated operation?

**Mr. Pruden:** The 1969 change was perhaps motivated by the fact that in the United States, at least one state had moved to the use of a state lottery as a funding-raising mechanism.

**Senator Nolin:** Funding raising was a driving force behind the change?

**Mr. Pruden:** Yes. The difference in Canada compared to the United States, to some degree, is that many U.S. states have private commercial casinos. Whereas in Canada, the vast majority of gambling that takes place will benefit either charitable organizations through licensed lotteries or a government of a province or territory.

des problèmes sociaux que nous devons reconnaître et que le sénateur Lapointe tente de régler. Convient-il d'abord ce problème avec ce projet de loi, ou devrions-nous le faire autrement? Voilà la question soulevée par ce projet de loi.

**M. Pruden:** Je suis d'accord avec vous pour dire que cette question a été soulevée et qu'il s'agit d'une question de politique gouvernementale. Or, je peux dire au comité ce que sont les incidences juridiques, mais seul le ministre de la Justice peut faire des commentaires sur les questions de politique. Je ne suis pas en mesure d'en parler.

**Le sénateur Joyal:** Toutefois, vous confirmez ma conclusion, à savoir que si le Parlement fédéral souhaite abolir toute forme de jeu, il pourrait le faire par le Code criminel?

**M. Pruden:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** Si le Parlement fédéral décide de restreindre certaines formes de jeu à certaines circonstances et à certains endroits, il pourrait le faire également?

**M. Pruden:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** On pourrait faire plus ou on pourrait faire moins en ce qui concerne les principes de droit.

**M. Pruden:** Il est clair que le Parlement peut légiférer dans le domaine du jeu, en se servant de son pouvoir en droit pénal.

**Le sénateur Joyal:** Si nous voulons avoir une idée juste de la situation, puisqu'il semble que cette question n'ait pas été abordée à la conférence fédérale-provinciale ni soulevée par le gouvernement fédéral, soit lors des conférences annuelles des procureurs généraux ou des ministres de la Santé, ce serait au gouvernement fédéral de décider s'il faut prendre l'initiative de revoir l'entente?

**M. Pruden:** Ce projet de loi est devant le Parlement. C'est au Parlement de déterminer s'il doit être adopté. Il s'agit d'un projet de loi émanant d'un sénateur qui est devant le Parlement du Canada.

**Le sénateur Nolin:** Pour poursuivre, regardons ce qui s'est fait par le passé au lieu de tenter de savoir ce que pense le ministre en matière de politique.

Avez-vous analysé les principes directeurs qui ont amené les gouvernements à passer de l'interdiction totale à des systèmes peu restreints, en échange d'argent? Pourquoi est-on passé de l'interdiction totale à une activité réglementée?

**M. Pruden:** Le changement apporté en 1969 était peut-être motivé par le fait qu'au moins un État américain avait décidé d'utiliser une loterie d'État pour recueillir des fonds.

**Le sénateur Nolin:** La collecte de fonds a été un élément déclencheur de ce revirement majeur?

**M. Pruden:** Oui. La différence entre le Canada et les États-Unis, dans une certaine mesure, c'est qu'il existe des casinos commerciaux privés dans de nombreux États américains. Au Canada, la grande majorité des activités de jeu profitent soit à des organisations caritatives qui obtiennent un permis de loterie, soit à un gouvernement provincial ou territorial.



In some cases there have been agreements between provinces and First Nations under which First Nations may benefit from casinos or other lottery schemes.

**Senator Nolin:** Funding raising for good reasons was the driving impetus to adopt a new guiding principle?

**Mr. Pruden:** Yes. Also, people had noted as early as the 1950s that there were very limited low-stakes gambling opportunities available. Bingo and pari-mutuel betting on horse races were legal for decades.

**Senator Nolin:** Parliament, in its analysis of the bill, could revisit the shift in the guiding principle. We could determine that we do not want to go back to total prohibition, but limit the availability of service. We want to send a signal that prevention through limiting access is preferable to a totally open service, or even offering regulated gambling?

**Mr. Pruden:** These are certainly issues that parliamentarians face.

**Senator Nolin:** That is the kind of question that Senator Joyal was asking.

**Mr. Pruden:** Parliamentarians can, of course, address these kinds of issues.

**Senator Nolin:** To what extent are we limited? I do not want to entertain the idea that we are limited by agreements between governments.

**Mr. Pruden:** That was the legal opinion in 1985 that the Senate received from the professor at the University of Ottawa, that Parliament could pass criminal law.

**Senator Nolin:** Thank you. We will try to govern by guiding principles, without forgetting about the fundraising aspect.

**Senator Joyal:** Can we get a copy of the federal-provincial agreement that was signed so that we can see the terms, if it is not a confidential document, and because it relates to federal-provincial relationships, it should not be according to the Access to Information Act?

**Mr. Pruden:** Are you talking about 1978 or 1985?

**Senator Nolin:** Both.

**Mr. Pruden:** Both of those may already be with the Senate committee from the 1985 hearings. Certainly they were deposited with the Supreme Court of Canada in some cases during the 1990s. That document is public. It has been in the court already. It is before the public already.

**The Chairman:** We will make an effort, Senator Joyal, to obtain copies for the committee.

Par ailleurs, certaines provinces ont conclu des ententes avec des Premières nations pour permettre à celles-ci de tirer des profits des casinos ou d'autres loteries.

**Le sénateur Nolin:** La collecte de fonds pour de bonnes causes a été la force motrice derrière l'adoption d'un nouveau principe directeur?

**M. Pruden:** Oui. De plus, certains ont remarqué dès les années 50 que des jeux comportant des prix peu élevés existaient déjà. Les bingos et les paris mutuels sur les courses de chevaux étaient permis depuis des décennies.

**Le sénateur Nolin:** Dans son analyse du projet de loi, le Parlement pourrait revoir le principe directeur. Nous pourrions décider de ne pas revenir à l'interdiction totale, mais de restreindre l'accessibilité. Nous voulons envoyer un signal qui montrerait que la prévention par un accès restreint est préférable à un service tout à fait libre, ou même la réglementation du jeu?

**M. Pruden:** Ce sont certainement des questions sur lesquelles les parlementaires doivent se pencher.

**Le sénateur Nolin:** C'est le genre de questions que le sénateur Joyal posait.

**M. Pruden:** Les parlementaires peuvent évidemment aborder pareilles questions.

**Le sénateur Nolin:** Dans quelle mesure sommes-nous limités? Je refuse de croire que nous sommes limités par des ententes conclues entre les gouvernements.

**M. Pruden:** Selon l'avis juridique que le professeur de l'Université d'Ottawa a donné au Sénat en 1985, le Parlement pourrait adopter une loi de nature pénale.

**Le sénateur Nolin:** Merci. Nous tenterons de tenir compte des principes directeurs, sans oublier la question concernant la collecte de fonds.

**Le sénateur Joyal:** Pouvons-nous obtenir copie de l'entente fédérale-provinciale qui a été signée pour que nous puissions en examiner les modalités, si ce n'est pas un document confidentiel. Comme l'entente porte sur les relations fédérales-provinciales, on ne devrait pas avoir recours à la Loi sur l'accès à l'information.

**M. Pruden:** Parlez-vous de l'entente de 1978 ou de celle de 1985?

**Le sénateur Nolin:** Des deux.

**M. Pruden:** Le comité sénatorial devrait les avoir déjà reçues lors des audiences de 1985. Chose certaine, elles ont été déposées devant la Cour suprême du Canada dans le contexte de poursuites pendant les années 90. Ce sont des documents qui sont déjà publics, et les tribunaux les ont déjà examinés.

**Le président:** Nous allons faire un effort, sénateur Joyal, pour que le comité en obtienne copie.

*[Translation]*

**Senator Lapointe:** I have a rather awkward question to ask you. I am not certain whether it is the right time for it, but I sent you a document that the young messenger has just now delivered to you. Are you the author of this document?

**Mr. Pruden:** I am.

**Senator Lapointe:** Are you aware that I met with Minister Cotler less than a week after receiving this document which, as I understand it, was forwarded to the Senate caucus. I questioned Mr. Cotler and he said that he was not aware of its existence.

**Mr. Pruden:** This is the first time that I am hearing of a discussion between yourself and Minister Cotler.

**Senator Lapointe:** I met him when Minister Pettigrew was sworn in. I was livid — I have nothing against you personally, you are answering questions nicely — but this document is full of falsehoods. When I asked Minister Cotler if he was aware of the situation and why he was not supporting this bill, his answer was: “I do not know what you are talking about.”

Senator Rompkey has since come up with a solution: from now on, regardless of where a document originates within a department, the minister must sign off on it. I want to bring some of these falsehoods to your attention. I do not know if you are the sole author of this paper, or whether you collaborated with other people, but as Senator Nolin was saying earlier, we are not asking that these video lottery terminals be destroyed, only that they be moved to another location. And there is a very simple reason for this. Vulnerable people get caught up playing video lottery terminals. They are not gamblers, but they become gamblers because they do not need to take the bus to the casino or a taxi to the racetrack. The terminals are located right in their neighbourhood.

You may not be aware of the statistics, but more and more studies are showing that the social costs of these terminals are enormous, in terms of rising crime rates, thefts and minors who gamble. A woman called me to say that her 17-year-old son had committed suicide. He had never set foot in a casino because he would not have been allowed in. However, he was allowed into bars. He committed suicide in the Ottawa area at the age of 17 because he had racked up \$2,300 in debt playing video poker. He owed this sum of money to a loan shark.

The use of video lottery terminals can have terrible repercussions, including suicide, absenteeism, theft, commercial bankruptcy, lost lives and depression. The attendant social costs are so enormous that every effort must be made to remove these terminals. I do not object to the terminals as such, although I do not have much faith in them. I think it is abhorrent to expose Canadians to this despicable form of gambling.

I do not know if you are aware of this fact, but according to a recent survey conducted by the Canadian West Foundation, 71 per cent of Canadians would like video lottery terminals to be removed from bars and restaurants.

*[Français]*

**Le sénateur Lapointe:** J'aurais une question un peu embêtante à vous poser. Je ne sais pas si c'est de mise, mais je vous ai fait parvenir un document que vous venez de recevoir par le jeune messenger. Est-ce que vous êtes un des responsables de l'écriture de ce document?

**M. Pruden:** Oui.

**Le sénateur Lapointe:** Êtes-vous au courant que j'ai rencontré le ministre Cotler moins d'une semaine après avoir reçu ce document déposé au caucus du Sénat, je crois. J'ai demandé à M. Cotler; il n'était pas au courant du tout de ce document.

**M. Pruden:** Je n'ai pas entendu, jusqu'à maintenant, que vous avez eu une discussion avec le ministre Cotler.

**Le sénateur Lapointe:** Je l'ai rencontré à l'investiture du ministre Pettigrew. J'étais très en colère — je ne vous en veux pas personnellement, vous répondez bien aux questions — mais ce document est rempli de faussetés. Quand j'ai demandé au ministre Cotler s'il était au courant et pourquoi il n'appuyait pas ce projet de loi, il m'a dit: «Je ne sais pas de quoi vous parlez».

Depuis ce temps, le sénateur Rompkey a trouvé une solution: dorénavant peu importe d'où vient le document d'un ministère, le ministre le signe. Je veux vous corriger, je ne sais pas si vous l'avez fait seul ou avec des collaborateurs, mais nous, on ne veut absolument pas, comme le disait le sénateur Nolin tout à l'heure, de prohibition, on ne veut pas détruire les appareils, on veut les localiser à d'autres endroits. Pour une raison fort simple, aujourd'hui, ces machines infernales atteignent des gens vulnérables, qui ne sont pas des joueurs et qui le deviennent parce qu'ils n'ont pas besoin de prendre l'autobus pour aller au casino, ils n'ont pas besoin de prendre un taxi pour se rendre dans les champs de course ou les hippoclubs. C'est à deux pas de chez eux.

Vous ne savez pas les chiffres, mais de plus en plus d'études nous démontrent que les coûts sociaux en criminalité, vols, des mineurs qui jouent sont importants. Une dame m'a téléphoné pour me dire que son fils s'est suicidé à 17 ans. Il n'avait jamais mis les pieds dans un casino, on ne l'aurait pas laissé rentrer. On les laisse entrer dans les bars. Son fils s'est suicidé à 17 ans dans la région d'Ottawa parce qu'il avait une dette de 2 300 \$ du vidéo poker. Il devait cette somme à des prêteurs sur gage.

Les nombreuses situations infernales et incroyables de suicide, d'absentéisme, de vols, de commerces perdus, de vies perdues, de dépressions en sont la conséquence. Les coûts sociaux sont tellement élevés qu'il faut se dépêcher de faire disparaître ces machines. Je ne m'oppose pas comme tel à ces machines bien que je n'y pas porte pas beaucoup croyance. Il est aberrant d'exposer la population du Canada à subir ce fléau incroyable.

Je ne sais pas si vous êtes au courant, mais 71 p. 100 des Canadiens retireraient les loteries vidéo des bars et des restaurants, selon un sondage récent de la Canadian West Fondation.



I am not sure whether, from a legal standpoint, it makes a difference to you to know that you have the support of 29 per cent of the population, while 71 per cent of the people support our position. I am not a legal expert or a lawyer, and I am not qualified to discuss federal and provincial relations.

A referendum was held several years ago in New Brunswick and this type of lottery scheme was approved. I traveled to this province a year or two ago, and put the question to at least 40 people, because this issue is near and dear to me. Every last person I spoke to admitted that the proposal would be soundly defeated if the same referendum were held today. People realize the social costs involved.

I am a staunch supporter of this amendment because I know this form of gambling causes suffering. Contrary to provinces' claims that these terminals generate revenues, or \$1.3 million in Quebec's case, studies show that the social costs total anywhere from \$3 billion to \$6 billion.

The discussion will be brief if I have an opportunity to speak to the responsible Quebec minister, Mr. Séguin. This situation must be clarified as quickly as possible. I have some backing and some support from sensible people. I am not a lawyer and I am not blaming you for sending the letter to senators' offices. However, I maintain that some of what is stated in the letter is erroneous. I can sit down with you and point out exactly the passages to which I am referring. I have to tell you that I found the letter quite insulting. However, I am not laying blame. That is not the issue here.

[English]

**The Chairman:** Would you care to comment on the document? It was only recently passed around. You may need some time.

**Mr. Pruden:** It certainly would not be sent from the official side. If it is sent, it is from the minister's side of the department. As you may be aware, officials who report to the deputy minister might prepare materials for the minister. The political staff who work with the minister will decide what they do with materials prepared for them.

I can comment on the legal aspects, but I cannot comment on the policy aspects. It is for the Minister of Justice to comment.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Pruden.

**Senator Cools:** Chairman, we are speaking about a letter on the record. If we are raising this, then a copy should be in all of our hands. I am not familiar with the letter to which Senator Lapointe is referring. Senator Lapointe said that the letter contained many falsehoods.

**Senator Lapointe:** Senator Cools, you received one at precisely the same time that I did. You were there. I saw you there. We all received it in the Senate caucus.

**Senator Cools:** Chairman, this is the problem. You cannot refer to a letter. Either it is before us or it is not.

Je ne sais pas, sur le plan juridique, si cela vous influence de savoir que 29 p. 100 de la population vous appuie et que 71 p. 100 appuie notre démarche. Je ne suis pas juriste, je ne suis pas avocat, je n'ai pas la compétence pour discuter des relations fédérales et provinciales.

Au Nouveau-Brunswick, il y a quelques années, il y a eu un référendum et ils ont gagné. J'y suis allé il y a un an ou deux. J'ai posé la question à au moins 40 personnes parce que c'est un dossier qui me tient beaucoup à cœur. Unaniment, pas une seule d'entre elles ne m'a dit que la proposition passerait. Ils feraient le même référendum et ils seraient battus à plates coutures. Ces gens réalisent les coûts sociaux.

Je défends cet amendement de toutes mes forces parce que je sais que cela crée de la souffrance. Contrairement aux prétentions des provinces qui disent que ces appareils rapportent 1 300 000 \$ au Québec, des études nous disent qu'ils coûtent de 3 à 6 milliards en coûts sociaux.

La discussion ne sera pas très longue en autant que je suis concerné si j'ai à parler au ministre responsable au Québec, M. Séguin. Je crois qu'il faudra faire en sorte que cette situation se clarifie le plus rapidement possible. J'ai de l'aide, de l'appui. J'ai des réactions d'êtres humains sensibles. Je ne suis pas un avocat et je ne vous reproche pas la lettre que vous avez envoyée et qu'on a déposée partout sur les bureaux des sénateurs. Mais je vous dis qu'elle contient des faussetés. Je peux m'asseoir avec vous et vous montrer où elles sont. Je vous dirai que j'ai été très insulté de cette lettre. Mais je ne vous en avec eux pas. Cela n'a rien à voir.

[Traduction]

**Le président:** Pouvez-vous nous parler de ce document? Nous venons juste de le recevoir. Vous avez peut-être besoin de temps.

**M. Pruden:** Il n'a certainement pas été envoyé par une voie officielle. Il doit venir du ministre et non du ministère. Comme vous le savez certainement, les fonctionnaires qui relèvent du sous-ministre préparent des documents pour le ministre. Le personnel politique rattaché au ministre décide ensuite ce qu'il fera des documents préparés pour lui.

Je peux m'exprimer sur les aspects juridiques, mais pas sur les aspects politiques. C'est au ministre de la Justice de le faire.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Pruden.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, nous parlons d'une lettre en audience publique. Il faudrait donc que tout le monde l'ait en main. Je n'ai pas lu la lettre dont parle le sénateur Lapointe. Le sénateur Lapointe dit qu'elle contient beaucoup de faussetés.

**Le sénateur Lapointe:** Sénateur Cools, vous avez reçu une lettre précisément en même temps que moi. Vous étiez là, je vous ai vue. Nous avons tous reçu cette lettre lors du caucus du Sénat.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, voilà le problème. On ne peut pas faire allusion à une lettre. Soit elle nous est renvoyée, soit elle n'est pas.

**Senator Nolin:** It is a letter written by you, Mr. Pruden?

**Mr. Pruden:** No.

**The Chairman:** It is not Mr. Pruden's letter. We will get the copy that was distributed.

**Mr. Pruden:** I wish to clarify that the document in front of me is not in a letter form. It is in a briefing form.

**The Chairman:** You are not the author of it?

**Mr. Pruden:** I would have worked on it with other officials.

**Senator Cools:** That document should be tabled here. It is unfortunate in a way, but to the extent —

**Senator Andreychuk:** Point of information. Senator Cools is talking about a document Mr. Pruden just passed around. Is that the same document to which Senator Lapointe refers? Are we talking about speaking notes that Mr. Pruden referenced?

He was shown the letter. We are talking about Senator Lapointe's letter.

**Senator Banks:** Point of order. Is it appropriate that we distribute a document that was distributed in a Liberal caucus meeting?

**Senator Cools:** If it has been made public here, yes. It is now public. It cannot be non-public and public at the same time. I did not realize what you were talking about. That document has to be circulated to all present at this table, because Senator Lapointe made some pretty strong statements.

**The Chairman:** We are in the process of having the letter copied. I am told that a copy was handed to the witness without the knowledge of the clerk. The fact is that the Mr. Pruden had the letter. He did indicate that he did have some input.

**Mr. Pruden:** For clarification, it is not a letter. It is a briefing document.

**The Chairman:** It is a briefing document into which he did have some input. A copy of it will be distributed to colleagues who do not have one. The issue of whether it should have been distributed will be discussed at another date.

Colleagues, we have about 5 to 10 minutes. Senator Banks wanted to ask a question.

**Senator Cools:** Returning to that document, I do not think we have settled this. Senator Lapointe referred to falsehoods.

**The Chairman:** We will come back to that. No one has a copy of it yet.

**Senator Cools:** We always seem to be short of time. We should reserve some time for Mr. Pruden to respond to the statement about falsehoods. Otherwise, the record will say that the document states many falsehoods. There must be an opportunity to respond.

**Le sénateur Nolin:** Avez-vous écrit cette lettre, monsieur Pruden?

**M. Pruden:** Non.

**Le président:** Ce n'est pas une lettre de M. Pruden. Nous allons obtenir l'exemplaire qui a été distribué.

**M. Pruden:** Je tiens à souligner que le document que j'ai sous les yeux n'est pas une lettre. C'est un document d'information.

**Le président:** Vous n'en êtes pas l'auteur?

**M. Pruden:** Je dois y avoir travaillé avec d'autres fonctionnaires.

**Le sénateur Cools:** Le document doit être déposé officiellement. C'est malheureux d'une certaine façon, mais...

**Le sénateur Andreychuk:** Je voudrais une information. Le sénateur Cools parle d'un document que M. Pruden vient juste de distribuer. Est-ce le même document dont parle le sénateur Lapointe? Parlons-nous des notes d'allocation qu'a citées M. Pruden?

On lui a montré la lettre. Nous parlons de la lettre du sénateur Lapointe.

**Le sénateur Banks:** J'invoque le Règlement. Est-il en règle qu'on distribue un document qui a été distribué lors d'une réunion du caucus libéral?

**Le sénateur Cools:** S'il a été rendu public, oui. Il est maintenant public. Il ne peut pas être à la fois public et confidentiel. Je n'avais pas compris ce dont vous parliez. Ce document doit être remis à toutes les personnes présentes autour de cette table, parce que le sénateur Lapointe émet des opinions assez graves.

**Le président:** Nous sommes en train de photocopier la lettre. On me dit que quelqu'un a remis la lettre au témoin sans que la greffière n'en ait été informée. Le fait est que M. Pruden a reçu cette lettre. Il a dit avoir participé à sa rédaction.

**M. Pruden:** Je précise que ce n'est pas une lettre, mais un document d'information.

**Le président:** C'est un document d'information qu'il a contribué à produire. Une copie en sera distribuée à nos collègues qui ne l'ont pas encore reçu. Nous pourrions nous demander à un autre moment s'il convenait ou non de le distribuer.

Chers collègues, il nous reste de 5 à 10 minutes. Le sénateur Banks voulait poser une question.

**Le sénateur Cools:** Pour revenir à ce document, je ne crois pas que nous ayons réglé la question. Le sénateur Lapointe a parlé de faussetés.

**Le président:** Nous allons y revenir. Personne n'en a encore reçu copie.

**Le sénateur Cools:** Nous semblons toujours manquer de temps. Nous devrions réserver du temps pour M. Pruden, afin qu'il puisse répondre à ces accusations de faussetés. Sinon, il sera indiqué au compte rendu que le document est rempli de faussetés. M. Pruden doit avoir l'occasion de se défendre.



**The Chairman:** Senator Cools, I had just said, if we do not get to it today we will come back to it at another meeting.

**Senator Cools:** There are many times you have said that we will come back to something, and we never do.

**Senator Banks:** I want to return to the possible impact of the bill. I hate to admit it, but I remember the 1978 and 1985 changes because I was involved in the programs when Loto Canada was operating them. They were called "Mission Million...Possible." They were giving away a million dollars, and it was remarkable.

The gambling that was going on was not quite so small stakes. The same agricultural fairs that were permitted to operate legal gambling were also permitted to operate, on their premises, quite substantial raffles — for \$1 million.

The point that Senator Joyal has made about the cheap rent being paid in return for having vacated the field is correct. It works both ways, because the provincial governments undertook to compensate the agricultural fairs that were being forced out of the lottery business when it was taken over by the provinces. They did so with what was thought to be a minuscule percentage, but which has turned into a gigantic amount. No one predicted the exponential increases in gambling of all kinds.

There has been an almost comparable reduction in pari-mutual betting. We know about that in the West. If you study the figures, you will find that Westerners gamble more than people in other parts of the country.

There are business premises, such as small hotels and restaurants, in rural Western Canada that would fail without gambling. This may also be true in rural Central Canada and Eastern Canada. These businesses have come to rely on gambling revenue to stay alive.

I was brought to this by the question of the premises dedicated to gaming activity. If I were the proprietor of such a place, I might just go out front and tear down the old sign that says "restaurant" and put one up that says "gambling room — and by the way, we also happen to serve food," which almost all of them do.

Have you thought about or has anyone raised the question of what the impact on those kinds of businesses would be if we removed from them VLTs in particular, not other kinds of gambling? Do you know of anyone having asked that question?

**Mr. Pruden:** I do not know that anyone has commented on that specifically. What I can say is that a number of Western provinces have pointed to their placement of VLT machines as having kept the rural hotel industry afloat. I am thinking of the Prairie provinces.

**Le président:** Sénateur Cools, je viens de dire que si nous n'arrivons pas à régler la question aujourd'hui, nous y reviendrons à une autre réunion.

**Le sénateur Cools:** C'est le genre de choses que vous dites souvent, mais nous ne revenons jamais aux questions laissées en suspens.

**Le sénateur Banks:** J'aimerais revenir aux incidences possibles du projet de loi. Je dois admettre, à mon grand dam, que je me rappelle des changements de 1978 et de 1985, parce que j'ai participé aux émissions organisées par Loto Canada. On les appelait «Mission Million... Possible». On donnait un million de dollars, et c'était remarquable.

Les mises en jeu n'étaient pas négligeables. Les foires agricoles qui étaient autorisées à tenir des activités de jeu étaient également autorisées à faire tirer des prix d'une valeur assez importante sur les lieux, pouvant aller jusqu'à 1 million de dollars.

Ce qu'a dit le sénateur Joyal sur le faible montant versé à ces foires pour cesser leurs activités de jeu est juste. Cela fonctionne dans les deux sens, parce que les gouvernements provinciaux ont voulu indemniser les foires agricoles qui ont été forcées de cesser leurs activités de jeu lorsque les provinces en ont acquis la compétence. Le pourcentage établi alors semblait minuscule, mais il a pris des proportions gigantesques. Personne n'avait prévu l'intensification exponentielle du jeu de toutes sortes.

Il y a eu une baisse à peu près comparable des paris mutuels. Nous ne le savons dans l'Ouest. Si vous regardez les chiffres, vous verrez que les gens de l'Ouest jouent plus que les gens des autres régions du pays.

Il y a des commerces, comme des petits hôtels et des restaurants, dans l'Ouest du Canada, qui ferment s'ils ne tiraient pas profit du jeu. La même situation existe peut-être dans les régions rurales du centre et de l'est du Canada aussi. Ces entreprises en sont venues à dépendre des recettes du jeu pour survivre.

J'en suis venu à cette réflexion en réfléchissant aux entreprises qui se consacrent exclusivement aux activités de jeu. Si j'étais propriétaire d'un tel endroit, je pourrais très bien enlever la vieille enseigne «restaurant» pour la remplacer par une enseigne «salle de jeux... et en passant, nous servons aussi de la nourriture», et c'est ce que la plupart des propriétaires font.

Vous êtes-vous demandé... quelqu'un s'est-il demandé ce qui arriverait de ces petites entreprises si nous leur enlevions les appareils de loterie vidéo, sans parler des autres types de jeux? Quelqu'un s'est-il posé la question?

**M. Pruden:** Je ne crois pas que quiconque en ait parlé. Je peux toutefois vous dire que les représentants de quelques provinces de l'Ouest ont effectivement souligné que les appareils de loterie vidéo avaient permis à l'industrie des hôtels en milieu rural de se maintenir. Je pense aux provinces des Prairies.

**Senator Banks:** In that research, has anyone noted that gamblers will migrate from one kind of gambling to another? Gamblers are gamblers, and if you shut down A, they will move to B. That seems to be a historical fact, as gamblers, for example, have vacated racetracks and gone to casinos.

**Mr. Pruden:** I really do not know. In Canada, it has really been the flip side of that, where there has not been so much a shutting-down as an expansion of opportunity to gamble. There would be some who would argue that the availability or the opportunity has increased the number of problem gamblers. It is not a situation of problem gamblers seeing something shut down so they have to go elsewhere, it is a case of new opportunities being created, and perhaps people who would not go to a particular venue now have another venue close by that they do go to.

**Senator Andreychuk:** You were talking about gaming opportunities. I do know that in our area there have been discussions about opening new casinos and whether in fact people from a particular area will move to another area, so your comments are in reply to Senator Banks. Do they move from one gambling activity to another? Do you have any research to show that if you shut down the local hotel, they would certainly drive 50 miles to the nearest casino, or something, and play the VLTs there?

**Mr. Pruden:** I really do not know whether they would follow the VLTs, or whether they would find some other gambling opportunity such as lottery tickets or bingos. I am sorry, but I do not know the answer to that question.

**Senator Andreychuk:** Certainly anecdotally, we know that the bingos are not doing well, but the casinos in my area are. The bingos declined when the opportunities for other gambling expanded.

**Senator Lapointe:** I want to say to Senator Banks that I am not against the permission for fairs to conduct gambling. I touched only and strictly on the VLTs.

One question I would like to ask you is what were those hotels doing before the introduction of VLTs?

**Senator Banks:** There is no simple answer, but part of it would be that they were in towns that had a population of 5,000 and now have a population of 2,000.

**The Chairman:** Mr. Pruden, thank you for being here today.

Obviously, if we are permitted the opportunity for further study in this session we will be calling you back to give you an opportunity to review that briefing note that was passed to you. I am sure we will have some further discussion on it, but for now, thank you very much for being here.

**Le sénateur Banks:** Dans cette étude, est-ce que quelqu'un a indiqué que les joueurs changeaient de type de jeu? Les joueurs restent des joueurs, et si on leur enlève une chose, ils en trouveront une autre. Il semble bien connu que les joueurs, par exemple, ont quitté les pistes de courses pour aller jouer aux casinos.

**M. Pruden:** Je ne peux vraiment pas vous répondre. Au Canada, la situation est vraiment inverse, parce qu'il n'y a pas vraiment eu de fermetures devant l'apparition des nouvelles possibilités de jeux. On pourrait même dire que l'accessibilité accrue au jeu a fait augmenter le nombre de joueurs compulsifs. La situation n'est pas telle que les joueurs compulsifs voient des endroits fermer et qu'ils doivent aller ailleurs; en fait, il y a une foule de nouvelles possibilités et il se peut que des personnes qui ne seraient pas portées à aller dans un endroit aient maintenant un autre endroit à proximité où aller, et elles y vont.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous parlez de possibilités de jeu. Je ne crois pas qu'il n'y ait eu de discussion chez nous en vue de l'ouverture d'un nouveau casino et je ne sais si vraiment des personnes risquent de déménager pour jouer, donc vos observations répondent surtout au sénateur Banks. Est-ce que les gens changent d'activité de jeu? Avez-vous des études qui montrent que si on ferme un hôtel local, les gens n'hésiteront pas à parcourir 100 kilomètres pour se rendre au casino le plus proche, par exemple, et y utiliser des appareils de loterie vidéo?

**M. Pruden:** Je ne sais vraiment pas si les gens suivraient les appareils de loterie vidéo ou s'ils trouveraient d'autres façons de jouer comme d'acheter des billets de loterie ou de jouer au bingo. Je suis désolé, mais je ne connais pas la réponse à cette question.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous savons à coup sûr que les bingos ne fonctionnent pas très bien en ce moment, mais c'est tout le contraire des casinos de ma région. Les bingos ont commencé à perdre des adeptes lorsque les autres possibilités de jeu se sont développées.

**Le sénateur Lapointe:** Je veux dire au sénateur Banks que je ne suis pas contre l'idée d'octroyer la permission aux foires de mener des activités de jeu. Je parlais exclusivement des appareils de loterie vidéo.

J'aimerais toutefois vous demander ce que faisaient ces hôtels avant l'arrivée des appareils de loterie vidéo.

**Le sénateur Banks:** Il n'y a pas de réponse simple à cette question, mais il faut dire que les villes dans lesquelles ces hôtels se trouvent comptaient quelque 5 000 habitants auparavant, alors qu'elles n'en comptent plus que 2 000.

**Le président:** Monsieur Pruden, je vous remercie d'être venu nous rencontrer aujourd'hui.

Il ne fait aucun doute que si nous avons l'occasion d'approfondir cette étude au cours de la session, nous allons communiquer avec vous pour vous permettre d'examiner la note d'information qu'on vous a remise. Je suis certain que nous en discuterons, mais pour l'instant, je vous remercie infiniment d'être venu nous rencontrer.



Colleagues, I have one small matter before we go. As you will recall, we commenced the study of Bill C-17 prior to the Easter break and heard from a number of officials. I know Senator Joyal specifically requested that we hear from two witnesses, Ms. Bougie and Ms. Arnold, and I am wondering whether, when we set this up, there are any other witnesses that colleagues would like to hear from? If not, we will proceed with the two as per the request of Senator Joyal.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, April 22, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-11, to repeal legislation that has not been brought into force within 10 years of receiving Royal Assent; and Bill C-17, to amend certain acts, met this day at 10:58 a.m. to give consideration to the bills.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we will resume our study of Bill S-11, to repeal legislation that has not been brought into force within ten years of receiving Royal Assent.

You will recall that we commenced our study last session, when the bill was known as Bill S-12. We thank our witnesses from the Department of Justice for appearing for this return engagement. We again welcome Mr. Daniel Ricard, Deputy Chief Legislative Counsel, and Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development.

There is one housekeeping item. Our agenda indicated that there would be Web cast for this meeting. I am informed by the clerk that it is always Web cast; it is not always televised. This meeting will obviously not be televised this morning.

Gentlemen, you have an opening presentation. Please proceed.

[*Translation*]

**Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development, Department of Justice:** It is a pleasure to be back here again with you to discuss Bill S-11, the sponsor of which is Senator Banks. As my colleagues noted during our previous appearances before the committee, we recognize that this bill is a valuable tool for reviewing legislation and for ensuring that it achieves its stated purpose.

Chers collègues, j'aurais une petite question à régler avant de conclure. Vous vous rappelez certainement que nous avons commencé notre examen du projet de loi C-17 avant la relâche de Pâques et que nous avons entendu quelques fonctionnaires. Je sais que le sénateur Joyal a demandé que nous entendions deux témoins, Mme Bougie et Mme Arnold, et je me demande, avant d'établir l'horaire, s'il y a d'autres témoins que les membres du comité aimeraient entendre? Dans la négative, nous allons accueillir les deux témoins mentionnés, à la demande du sénateur Joyal.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 22 avril 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel ont été renvoyés le projet de loi S-11, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction, et le projet de loi C-17, Loi modifiant certaines lois, se réunit aujourd'hui, à 10 h 58, pour examiner ces mesures législatives.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous allons reprendre notre étude du projet de loi S-11, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction royale.

Vous vous souviendrez que nous avons commencé cette étude à la dernière session; à l'époque, ce projet de loi portait le numéro S-12. Nous tenons à remercier nos témoins du ministère de la Justice d'avoir bien voulu comparaître devant le comité pour examiner de nouveau ces mesures législatives. Bienvenue encore à M. Daniel Ricard, premier conseiller législatif adjoint, et à M. Mark Keyes, directeur, Orientations et perfectionnements législatifs.

J'aimerais vous entretenir maintenant d'un détail administratif. Notre ordre du jour indiquait que cette séance serait diffusée sur le Web. La greffière m'a communiqué que c'était toujours le cas, mais que la rencontre n'était pas nécessairement télévisée à chaque fois. La séance de ce matin ne sera évidemment pas télévisée.

Messieurs, je vous cède la parole pour que vous nous présentiez votre exposé.

[*Français*]

**M. John Mark Keyes, directeur, Orientations et perfectionnements législatifs, ministère de la Justice du Canada:** C'est un plaisir de revenir discuter du projet de loi S-11 dont le sénateur Banks en est le parrain. Comme mes collègues l'ont fait remarquer lors de nos comparutions précédentes, nous reconnaissons la valeur de ce projet de loi comme outil pour la révision des lois et pour assurer que celles-ci atteignent leur objectif.

In addition to appearing before this committee, we met with Senator Banks on several occasions to discuss his bill and possible changes to improve upon its provisions. The Senator has responded to several of our concerns. Specifically, we have noticed that changes have been made to the bill since the last session, notably to clause 4 which calls for legislation and provisions that have been repealed to be listed in the *Canada Gazette*.

We strongly endorse these changes.

[English]

When Mr. Ricard and I last appeared before the committee in October, we discussed two additional changes that we would continue to suggest on behalf of our minister.

The first change concerns the repeal of provisions that have been amended since their original enactment. The bill as tabled would repeal those provisions if they were enacted more than 10 years ago. However, this would leave behind an amendment to a provision that has ceased to exist. This would cause confusion. What would be the effect of an amendment to a provision that has ceased to exist? This is far from clear, particularly if the amendment relates only to a portion of a repealed provision.

We would suggest that an amendment be seen as injecting legislative activity into the provision — in a sense, renewing it. Accordingly, the clock for bringing the provision into force should be reset so that it begins ticking from the time of the amendment rather than from the time of the original enactment of the provision.

The second change that we would continue to suggest has to do with the automatic nature of the repeal after 10 years. Although the passage of 10 years suggests that a provision is not needed, it is not conclusive. There may be a case for keeping the provision on the books at least a little longer so that it can fulfil Parliament's purposes in enacting it.

There are many possible reasons for keeping a provision on the books. For example, when an act involves provincial and territorial governments, time may be needed to make the administrative arrangements necessary to bring the act in force. The Contraventions Act is one example of this. Similar reasons may arise when an act involves an international agreement, particularly one that must be ratified by a number of other countries. Ratification often takes some time.

Since good reasons might exist for keeping a provision on the books, we would suggest that there be an opportunity for parliamentarians to consider whether an act or provision should be repealed. If the repeal is to take place on their watch, they should have a say in it.

To accomplish this, we have suggested that the bill be amended to include a procedure for reviewing whether acts and provisions ought to be repealed.

En plus de comparaître devant ce comité, nous avons rencontré le sénateur Banks à plusieurs reprises pour discuter de son projet de loi et des amendements qui pourraient l'améliorer. Le sénateur a répondu à quelques-unes de nos préoccupations. D'ailleurs, nous avons noté qu'il a apporté des changements à son projet de loi depuis la dernière session, notamment à l'article 4 qui prévoit la publication dans la *Gazette du Canada* de la liste des lois et des dispositions abrogées.

Nous appuyons fortement ces changements.

[Traduction]

Lorsque M. Ricard et moi-même avons comparu devant ce comité en octobre dernier, nous avons parlé de deux changements supplémentaires que nous voudrions réitérer, au nom de notre ministre.

Le premier concerne l'abrogation des dispositions qui ont été amendées depuis leur promulgation initiale. Dans sa forme actuelle, le projet de loi permettrait d'abroger ces dispositions si elles ont été édictées il y a plus de dix ans. Toutefois, on laisserait derrière un amendement à une disposition qui a cessé d'exister. Cela créerait de la confusion. Quel serait l'effet d'une telle situation? C'est très difficile à dire, particulièrement si l'amendement porte seulement sur une partie de la disposition abrogée.

Nous proposons qu'un amendement soit considéré comme un moyen de redonner une vie législative à une disposition — de la renouveler, en quelque sorte. Ainsi, la date d'entrée en vigueur de la disposition serait modifiée pour coïncider avec celle de l'adoption de l'amendement; elle ne correspondrait plus à la date de promulgation initiale de la disposition.

Le deuxième changement que nous continuons de proposer concerne le caractère automatique de l'abrogation après dix ans. On pourrait conclure qu'une disposition non mise en vigueur au bout de dix ans n'est pas nécessaire, mais ce n'est pas aussi péremptoire. Il peut y avoir des raisons de conserver officiellement une disposition, au moins quelque temps encore, pour qu'elle satisfasse aux objectifs du Parlement.

Il existe de nombreuses raisons de maintenir officiellement une disposition. Par exemple, lorsqu'une loi fait intervenir des gouvernements provinciaux et territoriaux, il peut s'avérer nécessaire de disposer de temps afin d'élaborer les ententes administratives requises pour donner effet à cette loi. La Loi sur les contraventions en est un bon exemple. Des raisons semblables peuvent apparaître lorsqu'une loi prévoit un accord international, particulièrement si celui-ci doit être ratifié par plusieurs pays. La ratification prend souvent du temps.

Étant donné qu'il existe de bonnes raisons de conserver officiellement une disposition, nous proposons que les députés aient la possibilité de voir si une loi ou une disposition doit être abrogée. Si l'abrogation doit avoir lieu pendant leur mandat, ils devraient avoir leur mot à dire.

Pour ce faire, nous proposons que le projet de loi soit modifié de façon à inclure une procédure permettant d'examiner si les lois et les dispositions méritent d'être abrogées.



This procedure might be modeled on Bill C-205 that was enacted last year and which created a process for the disallowance of regulations. We have circulated, through the clerk, a diagram that outlines on one side of the page the Bill C-205 process and, on the other side, the outline of what we would suggest for Bill S-11.

I would be pleased to review the process in detail if honourable senators would consider that useful at this point.

The process would begin as it does in the bill at the moment. The Minister of Justice would annually table in both houses a report within the first five sitting days of each calendar year. The report would contain a list of all of the acts or all of the provisions that have not been brought into force within the previous 10 years.

Our procedure proposes to have that list referred to committees of each house or to joint committees, if that is the will of both houses, to study whether all the provisions and acts on the list merit being repealed.

The committees would then report to each house. They would report back either the original list or a modified or shortened list to exclude some acts or provisions that members of the committee consider should be kept at least for another year.

That report would be tabled, as I said, in each house. Then members of each house would have an opportunity to have some input into the list. That would be through a procedure that would permit them to table a motion to strike off the list any act or provision that is on the list. That is where the procedure resembles the procedure that is in place for Bill C-205 in relation to regulations.

That procedure would require the motion to be debated in one hour on the following Wednesday. If there is more than one motion, then the procedure would require those motions to be taken up in succession, if need be, on subsequent Wednesdays, until all of the motions had been disposed of.

Once those motions had been disposed of, the list — as amended by those motions if it was amended — would then be deemed to be adopted by that house. Once the lists are adopted in both houses, there would be another deemed repeal at that stage of items that appear on both lists. For example, if one house had decided to remove an item from the list and the other house had kept it on the list, that item would not be repealed. In order to be repealed, it would have to appear on both lists.

The process takes place in a fairly expeditious manner. The adoption of the reports, the repeals themselves, would be simply deemed by the act. It would not be necessary to have motions or resolutions in the Houses to that effect. The House procedure would simply involve debate on and consideration of the motions to strike matters from either list.

In a nutshell, that is the outline of the procedure that we would propose.

Celle-ci pourrait suivre le modèle utilisé pour le projet de loi C-205, qui a été adopté l'année dernière et qui prévoyait une procédure pour le désaveu des règlements. Nous avons remis à la greffière, pour distribution, un tableau qui présente d'un côté de la feuille le processus concernant le projet de loi C-205 et de l'autre, ce que nous voudrions pour le projet de loi S-11.

Je serais ravi de revoir le processus en détail si les sénateurs le jugent utile à ce stade-ci.

Ce processus commencerait tel que prévu dans le projet de loi actuellement. Le ministre de la Justice déposerait, au cours des cinq premiers jours de séance de chaque année civile, un rapport aux deux Chambres. Ce rapport renfermerait la liste de toutes les lois ou dispositions non mises en vigueur durant les dix années précédentes.

Selon notre procédure, cette liste serait remise aux comités de chaque Chambre ou aux comités mixtes, si telle est la volonté des deux Chambres, pour qu'ils déterminent si toutes les dispositions et lois figurant sur la liste méritent d'être abrogées.

Les comités feraient ensuite rapport à chaque Chambre. Ils feraient rapport soit sur la liste originale, soit sur la liste modifiée ou écourtée afin d'exclure certaines lois ou dispositions que les membres souhaitent conserver au moins un an de plus.

Le rapport serait déposé, comme je l'ai dit, devant chaque Chambre. Ensuite, les membres de chacune d'elles pourraient exprimer leur point de vue sur la liste en question. Cela se ferait au moyen d'une procédure leur permettant de déposer une motion visant à retirer de cette liste n'importe quelle loi ou disposition y figurant. En ce sens, la procédure ressemble à celle mise en place pour le projet de loi C-205 en ce qui concerne les règlements.

Conformément à cette procédure, la motion devrait être débattue pendant une heure le mercredi d'après. S'il y a plus d'une motion, la procédure prévoit que celles-ci seraient examinées successivement, si nécessaire, les mercredis suivants, jusqu'à ce qu'elles aient toutes été revues.

Cette étape terminée, la liste — telle que modifiée éventuellement par les motions — serait considérée comme étant adoptée par la Chambre. Une fois les listes adoptées par les deux Chambres, il y aurait une autre abrogation des éléments apparaissant sur les deux listes. Par exemple, si une Chambre décidait de retirer une loi ou une disposition de sa liste, mais que l'autre la conservait sur la sienne, cette loi ou cette disposition ne serait pas abrogée. Pour être abrogées, il faut qu'elles figurent sur les deux listes.

Ce processus se déroulerait assez rapidement. L'adoption des rapports, les abrogations elles-mêmes, seraient tout simplement prévues par la loi. Les Chambres n'auraient pas besoin d'adopter des motions ou des résolutions à cet effet. Pour retirer des éléments d'une liste, il suffirait de tenir un débat et d'examiner des motions en Chambre.

Voilà en gros à quoi ressemblerait la procédure que nous proposons.

In conclusion, we suggest, as I said, the two changes to the bill that I have just outlined. We have given some thought to how the bill might be amended to make these changes. We would be pleased to work with Senator Banks and with the committee to prepare the amendments required to give effect to those changes.

**The Chairman:** In the proposed process for repeals in Bill S-12, the original bill, the diagram you showed us indicated committees reporting to each house on which acts and provisions should be repealed. Then the process could be changed by a ministerial motion to oppose adoption of the report and that would kill the whole report. Your change for Bill S-11 indicates that all that is now required is a motion to delete an act or provision. You could take out one section and the report could still stand.

**Mr. Keyes:** That is correct. It is a much less drastic procedure. It allows for surgical changes, rather than making it an all-or-nothing question on the list.

**Senator Andreychuk:** You suggested that there be two amendments and you told us you would be pleased to work with the committee in order to draft those amendments. That would be helpful.

Is this procedure the same procedure used for revoking regulations? Are there some minor adjustments? I cannot remember whether it is identical or not.

**Mr. Keyes:** There are certainly adjustments. We have taken from Bill C-205 the requirement for a debate automatically to be scheduled on the subsequent Wednesday, for time limits on that debate and bringing the matter to a vote. Those are the items that we picked up from Bill C-205, to ensure that the matters are dealt with expeditiously.

The remainder is, largely, a reflection of Bill S-11, rather than a process for regulations.

**Senator Andreychuk:** When I became a member of this committee, we were doing one of the first regulation revocations and reports. I asked under what authority we could cancel regulations by virtue of motions and processes through committees. I was satisfied at that time that it was constitutionally and legally valid.

Under your proposal, we will end up repealing acts by virtue of motions in Parliament, as opposed to introducing bills that would revoke statutes. Is that correct? I have not studied the constitutionality of that or the administrative aspects.

**Mr. Keyes:** That might be one way of characterizing it. I prefer to characterize it as a repeal that is taking place on the basis of the bill that is before this committee now. It would be revocation through an act of Parliament, through an act that is passed as Bill S-11. The resolution procedure is simply a component of that

Pour conclure, nous aimerions, comme je l'ai dit, que les deux changements au projet de loi que je viens de vous exposer soient retenus. Nous avons réfléchi un peu à la façon dont la mesure législative pourrait être amendée afin d'inclure ces changements. Nous serions heureux de travailler avec le sénateur Banks et avec le comité en vue de préparer les amendements requis pour donner effet à ces modifications.

**Le président:** Selon le processus proposé pour les abrogations dans le projet de loi S-12, le projet de loi initial, le schéma que vous nous avez présenté indiquait que les comités devaient faire rapport à chaque Chambre sur chacune des lois et dispositions devant être abrogées. Le processus pouvait ensuite être modifié suite à une motion ministérielle s'opposant à l'adoption du rapport et y mettant ainsi un terme. Le changement que vous proposez pour le projet de loi S-11 indique que tout ce dont nous avons besoin maintenant, c'est d'une motion pour supprimer une loi ou une disposition. Vous pourriez supprimer une section et le rapport conserverait sa raison d'être.

**M. Keyes:** C'est exact. C'est une procédure beaucoup moins radicale. Elle permet d'effectuer des changements précis plutôt que d'opter pour le tout ou rien.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez dit qu'il y aurait deux amendements et ajouté que vous étiez disposé à travailler avec le comité pour les rédiger. Ce serait vraiment utile.

Est-ce la même procédure que celle utilisée pour le désaveu de règlements? Existe-t-il des différences mineures? Je ne me rappelle pas si les deux procédures sont identiques ou pas.

**M. Keyes:** Il y a certainement quelques ajustements. Nous avons repris du projet de loi C-205 l'exigence de tenir automatiquement un débat le mercredi suivant, de limiter ce débat dans le temps et de conclure par un vote. Voilà donc les éléments qui ont été repris du projet de loi C-205 afin de s'assurer que les dossiers sont traités rapidement.

Le reste traduit dans une large mesure le projet de loi S-11 plutôt qu'une procédure applicable aux règlements.

**Le sénateur Andreychuk:** Lorsque je suis devenue membre de ce comité, je me souviens que nous avons procédé à l'un des premiers désaveux de règlement et que nous avons fait rapport à ce sujet. À l'époque, j'avais demandé quel pouvoir nous permettait d'annuler des règlements en vertu de motions et de processus adoptés par des comités. On m'avait répondu que c'était conforme à la Constitution et valide sur le plan juridique, ce qui m'avait satisfaite.

Selon votre proposition, nous pourrions abroger des lois en vertu de motions adoptées par le Parlement au lieu de proposer des mesures législatives visant à abroger ces lois. Est-ce exact? Je ne me suis pas penchée sur la constitutionnalité de cette proposition ni sur les aspects administratifs.

**M. Keyes:** C'est une façon de la décrire. Je préfère dire qu'il s'agit d'une abrogation faite sur la base du projet de loi dont est saisi ce comité. Ce serait une révocation découlant d'une loi du Parlement, le projet de loi S-11, en l'occurrence. La procédure de résolution n'est qu'une composante du processus d'abrogation



process that would be laid out in the statute itself for the repeal. It is still a repeal by Parliament, but through a mechanism that is established by an act of Parliament.

**Senator Andreychuk:** It is important that we see the amendments to determine how the deeming provision will fall into place. If we do not have that, we will have to introduce a revocation bill, per se, at every session. You have to incorporate a mechanism for revocation in this bill that has ongoing responsibility. I am interested in any discretionary steps. That is slightly different from introducing regulations.

**Mr. Keyes:** Yes.

**Senator Andreychuk:** Has that been considered? This does not fall within my area of expertise, and I do not know whether it falls within yours. I am certainly not casting any aspersions. Is that deeming mechanism constitutionally sound? Does it fall within normal parliamentary practices?

**Mr. Keyes:** I would draw a parallel between that and sunset provisions. In statutes we sometimes set a date for the expiration of the act. In a sense, here Parliament is doing the same thing, although it is a little more complicated than just specifying a particular day for a particular act. It is setting dates for repeal. The act will simply put in place a mechanism for establishing that date.

**Senator Andreychuk:** We establish dates for the mechanism to come into effect. It is not infinity. It is not an unknown. It is a time certain. Therefore, it is a specific process on which we can rely.

**Mr. Keyes:** That is right.

**Senator Joyal:** When you look at the two charts on Bill S-11 and Bill C-205 — and, I have the French chart in front of me — in Bill C-205, on the last third section of the page, it says:

[Translation]

End of the procedure.

[English]

You have a window there that does not appear on Bill S-11. Can you explain the procedure and the adoption process in Bill C-205? In the other one you have to have formal adoption of the resolutions by the two Houses if you want to abrogate the bill.

**Mr. Keyes:** Under Bill C-205, the question is to repeal or not to repeal, or to revoke or not to revoke the regulation. Thus, the diagram for Bill C-205 sketches out each of those two possibilities. The box “fin de la procédure” indicates a situation where the motion is adopted, so there is no repeal and the procedure comes to an end. The alternative is that the motion to oppose is defeated and then the procedure continues because it has not been blocked by the motion. It continues to the central box — a repeal of the regulation.

qui serait exposé dans la loi. Cela demeure une abrogation faite par le Parlement, mais au moyen d'un mécanisme établi par une loi du Parlement.

**Le sénateur Andreychuk:** Il est important que nous voyions les amendements pour décider comment la disposition déterminative se mettra en place. Sans cela, nous devons présenter un projet de loi d'abrogation à chaque session. Il faut incorporer dans ce projet de loi un mécanisme d'abrogation assorti d'une responsabilité permanente. Je m'intéresse à toute étape discrétionnaire. C'est légèrement différent de la présentation d'un règlement.

**M. Keyes:** Oui.

**Le sénateur Andreychuk:** En avez-vous tenu compte? Cela n'entre pas dans mon domaine de compétence et je ne sais pas si cela fait partie du vôtre. Je ne suis pas du tout en train de vous discréditer. Ce mécanisme est-il conforme à la Constitution? Entre-t-il dans le cadre normal des pratiques parlementaires?

**M. Keyes:** Permettez-moi d'établir un parallèle entre ceci et les dispositions de temporisation. Les lois contiennent parfois une date d'expiration. Dans un sens, le Parlement fait ici la même chose, même si c'est un peu plus compliqué que d'indiquer un jour particulier pour une loi donnée. Il fixe les dates d'abrogation. La loi mettra simplement en place un mécanisme permettant de choisir cette date.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous établissons des dates pour que le mécanisme devienne effectif. Ce n'est pas à l'infini. Ce n'est pas l'inconnu. Il s'agit d'un moment précis. C'est donc un processus auquel nous pouvons nous fier.

**M. Keyes:** C'est exact.

**Le sénateur Joyal:** Quand on regarde les deux tableaux se rapportant aux projets de loi S-11 et C-205 — dont j'ai devant moi la version française —, on peut lire, au troisième paragraphe avant la fin concernant le projet de loi C-205:

[Français]

Fin de la procédure, le texte demeure inchangé.

[Traduction]

Il y a là un élément qui n'apparaît pas dans le projet de loi S-11. Pouvez-vous expliquer la procédure et le processus d'adoption dans le projet de loi C-205? Dans l'autre, il faut l'adoption officielle des résolutions par les deux Chambres pour pouvoir abroger le projet de loi.

**M. Keyes:** Selon le projet de loi C-205, la question est de savoir si oui ou non il convient d'abroger une mesure législative ou de révoquer ou pas un règlement. Ainsi, le tableau relatif au projet de loi C-205 décrit chacune de ces deux possibilités. L'encadré intitulé «fin de la procédure» indique une situation où la motion est adoptée; il n'y a donc pas d'abrogation et la procédure est terminée. L'autre possibilité est que la motion soit rejetée et que la procédure suive son cours étant donné qu'elle n'a pas été bloquée par une motion. Il faut donc se reporter à l'encadré du centre — désaveu d'un règlement.

With Bill S-11, we envisage a much more surgical approach, namely, that the motions would not be opposed to the list as a whole, in the same way that the Bill C-205 motion is opposed to the entire repeal. The motions would simply deal with elements of the list. If those motions were to remove every single item on the list, then it would result in a situation where there would be no repeals at all.

**Senator Joyal:** That would be the end of the procedure.

**Mr. Keyes:** That would be the end of the procedure. Perhaps we could outline that as a possibility on the diagram. We were assuming that, in the ordinary course, some items would be left on the list and you would end up with some repeals.

**Senator Joyal:** One of the major differences between the two, as I read from the chart, the last window on Bill S-11, at the bottom the page, is that there is abrogation of the acts in the list of the two reports.

In Bill C-205, there is the abrogation by Governor in Council or the minister. In the case of Bill C-205, there is a further administrative or executive act that must be added to the parliamentary process that we do not have in Bill S-11, if I understand it correctly. Am I right or wrong?

**Mr. Keyes:** Yes, that is correct.

**Senator Joyal:** In other words, once the process of abrogation of regulation is confirmed by both chambers, then it is assimilated to an order of Parliament to the proper authority to abrogate the regulation. It is what it is. In the case of an act, the will of Parliament is complete by the expression of the two votes in each respective House on the matter of abrogation. That is one of the differences between the two.

**Mr. Keyes:** That is right.

**Senator Joyal:** I now come to the point raised by Senator Andreychuk that the will of Parliament is expressed only through a motion and it is not given Royal Assent. There are three components involved in the passage of a bill: the concurrence of the House of Commons and the Senate, and Royal Assent. When we abrogate a bill, as Bill S-11 proposes, we express the will of the two chambers — that is, the two Houses — but there is no assent by the third element of Parliament in that initiative.

I raise this point because when we abrogate a regulation we give an order to the specific constituted authority that is vested with the capacity to propose the regulation and enact it. In the case of a bill, when we abrogate a bill, which is essentially an expression of legislative intention that would have a binding effect, we are relieved from the third element of the will necessary to form a binding enactment. Did you ever consider that as an element? Are you satisfied that we can do that in that way?

Avec le projet de loi S-11, nous envisageons une approche beaucoup plus ciblée puisque les motions ne porteraient pas sur toute la liste, de la même façon que la motion concernant le projet de loi C-205 concernerait l'abrogation dans son ensemble. Les motions traiteraient simplement de certains éléments de la liste. Si celles-ci devaient proposer le retrait de chaque élément de la liste, il n'y aurait au bout du compte absolument aucune loi ou disposition abrogée.

**Le sénateur Joyal:** Ce serait la fin de la procédure.

**M. Keyes:** Exactement. Peut-être pourrions-nous ajouter cette possibilité dans le tableau. Nous partions du principe que, selon la procédure normale, certains éléments demeureraient dans la liste et qu'il y aurait donc des abrogations.

**Le sénateur Joyal:** L'une des principales différences entre les deux, d'après ce que je peux lire dans le tableau, au dernier encadré sur le projet de loi S-11, en bas de page, est que seules les lois figurant sur la liste des deux rapports seront abrogées.

Dans le projet de loi C-205, l'abrogation se fait par l'intermédiaire du gouverneur en conseil ou du ministre. Dans le cas du projet de loi C-205, il existe un acte administratif ou une décision exécutive supplémentaire dans le processus parlementaire que l'on ne retrouve pas dans le projet de loi S-11, si j'ai bien compris. Ai-je tort ou raison?

**M. Keyes:** Oui, vous avez raison.

**Le sénateur Joyal:** Autrement dit, une fois que le processus de désaveu d'un règlement est confirmé par les deux Chambres, il est considéré comme un ordre du Parlement à l'autorité compétente d'abroger le règlement. C'est ce que c'est. Dans le cas d'une loi, la volonté du Parlement s'exprime par un vote à chaque Chambre sur la question de l'abrogation. C'est l'une des différences entre les deux.

**M. Keyes:** C'est exact.

**Le sénateur Joyal:** J'en viens maintenant au point soulevé par le sénateur Andreychuk et selon lequel la volonté du Parlement s'exprime uniquement par l'intermédiaire d'une motion et qu'il n'y a pas de sanction royale. L'adoption d'un projet de loi se fait au terme de trois étapes: l'accord de la Chambre des communes, celui du Sénat et la sanction royale. Lorsque nous abrogeons une mesure législative, comme le propose le projet de loi S-11, nous exprimons la volonté des deux Chambres — soit la Chambre des communes et le Sénat —, mais il n'y a pas de sanction à cette initiative.

Je soulève ce point car lorsque nous abrogeons un règlement, nous donnons un ordre à une autorité constituée donnée, investie du pouvoir de proposer le règlement et de l'adopter. Lorsque nous abrogeons un projet de loi, ce qui est essentiellement l'expression d'une intention législative ayant force obligatoire, nous ne sommes pas tenus de faire appel au troisième élément, la sanction royale, nécessaire pour rendre une décision exécutoire. N'avez-vous jamais pris en compte cet élément? Cela vous satisfait-il qu'on puisse le faire de cette façon?



**Mr. Keyes:** Your point is well taken. Under the process, the House and the Senate would still have some input into the list. However, there would be no formal recognition of Her Majesty's role in that, unless it were through a minister of the Crown who would be able to bring forward a motion on behalf of Her Majesty.

Certainly, an additional step could be added. We could tack on another step to the process that would involve the tabling of a bill for the formal repeal of all of the items on the list. That is a matter for the committee to consider whether that additional step would be merited. Would it add anything to the process? We do have that step for regulations, but regulations are not made by Parliament itself, they are made by another body.

**Senator Joyal:** It is a delegated authority from Parliament.

**Mr. Keyes:** The regulations are often fairly technical. The additional step is in Bill C-205 to safeguard against gaps if a repeal takes place too quickly. It is to allow the regulatory authority itself to prepare something to replace the regulation. The step is there to give it the flexibility to choose the timing of the repeal and to take whatever other action may be necessary from a policy standpoint to deal with the matter.

With statute repeal under Bill S-11, as we proposed it, there would be no additional step. This is Parliament, itself, dealing with an act of Parliament, rather than dealing with something that has been made by a subordinate body.

**Senator Joyal:** In the case of regulation, it is delegated regulatory authority that is vested in Parliament and Parliament gives power to the executive, either to the Governor in Council or to a minister of the Crown.

When we respect that circle of abrogation, there is no question in my mind of any missing link.

I totally support the objectives of Senator Banks' bill. I have said it many times in the previous incarnation of this bill, that is, Bill S-12 and in discussions on this bill. I just want to ensure that what we are doing is constitutionally sound.

The Senate is often asked to vote on bills that contain clauses that abrogate sections of certain acts. However, those bills must go through the complete legislative process of being adopted by both Houses and given Royal Assent. We do that regularly. In this instance, we want to abrogate sections of acts or acts that become obsolete or are of no use. However, to do that in the legislative capacity of Parliament, which essentially contains the three elements, in my opinion, raises an issue of one of the links being missing in the normal legislative chain. The section specifies that Parliament is composed of the Queen, the two houses and so forth. In the case of enactment of legislation, it would be bound by that section. In the case of an

**M. Keyes:** Votre argumentation est fondée. Selon le processus proposé, la Chambre des communes et le Sénat auraient toujours leur mot à dire au sujet de la liste. Toutefois, il n'y aurait pas de reconnaissance formelle du rôle de Sa Majesté à ce chapitre, si ce n'est par l'intermédiaire d'un ministre d'État qui présenterait une motion au nom de Sa Majesté.

On pourrait certainement ajouter une étape supplémentaire au processus qui prévoirait le dépôt d'un projet de loi pour l'abrogation officielle de tous les éléments figurant sur la liste. C'est au comité de décider si cette étape supplémentaire est justifiée. Ajouterait-elle quelque chose au processus? Cette étape existe déjà pour les règlements, sauf que ceux-ci ne sont pas faits par le Parlement, mais par un autre organe.

**Le sénateur Joyal:** Il s'agit d'une autorité déléguée par le Parlement.

**M. Keyes:** Les règlements sont souvent assez techniques. L'étape supplémentaire est prévue dans le projet de loi C-205 pour éviter tout problème, au cas où l'abrogation se ferait trop rapidement. Elle vise à permettre à l'autorité réglementaire de préparer quelque chose pour remplacer le règlement. Cette étape est là pour lui conférer la liberté de choisir le moment opportun pour l'abrogation et pour prendre toute mesure nécessaire, d'un point de vue politique, pour régler la question.

Si l'on procédait à l'abrogation des lois comme nous le proposons dans le projet de loi S-11, il n'y aurait pas d'étape additionnelle. C'est le Parlement proprement dit qui intervient au sujet d'une loi du Parlement; on n'a pas affaire à quelque chose qui émane d'une entité subordonnée.

**Le sénateur Joyal:** Dans le cas de la réglementation, c'est un pouvoir délégué qui est conféré au Parlement, pouvoir que ce dernier cède au volet exécutif, soit au gouverneur en conseil ou à un ministre de la couronne.

Lorsque l'on respecte le processus qui doit présider à l'abrogation, il n'y a pas de maillon qui manque. Cela ne fait aucun doute dans mon esprit.

J'appuie entièrement les objectifs que vise le projet de loi du sénateur Bank. Je l'ai dit à maintes reprises au sujet de l'incarnation précédente de cette mesure, soit le projet de loi S-12, et aussi au cours de discussions sur le projet de loi dont nous sommes saisis aujourd'hui. Je veux simplement m'assurer que ce que nous faisons est conforme à la Constitution.

On demande souvent au Sénat d'adopter des projets de loi renfermant des articles abrogeant des parties de certaines lois. Cependant, ces projets de loi doivent franchir toutes les étapes du processus législatif, c'est-à-dire être adoptés par les deux Chambres et recevoir la sanction royale. Nous faisons cela régulièrement. En l'occurrence, nous voulons abroger des parties de loi ou des lois qui sont devenues obsolètes ou inutiles. Cependant, le fait que le Parlement procède ainsi en se fondant sur son pouvoir législatif, qui contient essentiellement trois éléments, soulève la question de l'un des chaînons manquant dans la chaîne législative normale. Selon l'article pertinent de la Constitution, le Parlement est composé de la Reine, des deux

abrogation for one reason or the other of an act, especially if it is seen as not being of any use, it could be done by a simple resolution.

**Mr. Keyes:** On that point, senator, I would not characterize this as a repeal by resolution. The resolution procedure is to prevent the repeal rather than to accelerate or effect the repeal.

The repeal would be taking place by operation of the act itself. The procedure for the motion is simply a component that is part of that statutory mechanism. The motion itself is not a motion for repeal. It is exactly the opposite. It is a motion for no repeal or not to take any legislative action.

**The Chairman:** The change to a motion to delete an act or provision is more like a miscellaneous amendment now as opposed to a full removal of the entire clause. Is that correct?

**Mr. Keyes:** I did not quite follow.

**The Chairman:** This motion to delete an act or provision puts it more in the category of a miscellaneous legislative law amendment. Is that correct?

**Mr. Keyes:** It does bear some similarity to that procedure. Tradition has been that, when miscellaneous proposals are put forward to committees, if any member of the committee objects to the proposal, it is removed from the package. In that sense, it is similar to the approach taken for the miscellaneous statute law amendment bills.

**The Chairman:** To return to the concern of the department that gives rise to all of this, it is based on, from what I am hearing, the effect on third parties, mostly other departments that would be affected or provincial-federal operations or international operations. Is that correct?

**Mr. Keyes:** Those are good examples of concerns we have in mind.

**Senator Joyal:** I am still wrestling with that. Perhaps it would be good for other senators to question our witnesses before I come back to this.

**Senator Andreychuk:** I wanted some clear understanding, as I am not a legal expert in this area, as to whether we can interpret the legislative authority, being Bill S-11, if we passed it, for future actions.

Frankly, I do not see the difference as does Senator Joyal between Her Majesty's role and Parliament's role. We are two arms of the legislative body. If Her Majesty passes Bill S-11, she confirms a process that deals with her rights. If we pass Bill S-11, we confirm a process that affects our rights on legislation.

That is why I wanted to know right at the start whether this is constitutionally sound. I cannot think of any other act where you build in machinery that binds future Parliaments to a process to

Chambres, et cetera. En ce qui concerne la promulgation des lois, le Parlement est assujéti à cet article. Si l'on veut abroger une loi pour une raison ou une autre, particulièrement si elle est jugée inutile, on pourrait le faire par voie de simple résolution.

**M. Keyes:** À ce sujet, sénateur, je ne parlerais pas d'abrogation par voie de résolution. La procédure de résolution existe pour empêcher l'abrogation et non pour la concrétiser ou l'accélérer.

L'abrogation se ferait en vertu de l'application de la loi elle-même. La procédure relative à la motion est simplement un élément qui fait partie du mécanisme législatif. La motion elle-même n'est pas une motion d'abrogation. C'est exactement l'inverse. C'est une motion qui interdit l'abrogation, qui interdit toute action législative.

**Le président:** Une motion portant l'abrogation d'une disposition ou d'une loi s'apparente davantage à une loi corrective par opposition à une motion visant à l'élimination intégrale d'une mesure. Est-ce exact?

**M. Keyes:** Je ne vous suis pas.

**Le président:** Cette motion en vue de supprimer une disposition ou une loi s'apparente davantage à une modification corrective, n'est-ce pas?

**M. Keyes:** Il y a une certaine similitude avec cette procédure. Selon la tradition, lorsque des propositions correctives sont présentées aux comités, si un membre du comité s'y oppose, elles sont retirées. En ce sens, cela s'apparente à la démarche relative aux projets de loi correctifs.

**Le président:** Pour en revenir à la préoccupation du ministère qui a suscité cette discussion, d'après ce que j'ai compris, elle s'articule autour de l'incidence sur les tierces parties, particulièrement les autres ministères qui seraient touchés ou encore des initiatives fédérales-provinciales ou internationales. Est-ce juste?

**M. Keyes:** Ce sont de bons exemples de nos préoccupations.

**Le sénateur Joyal:** Je me débats encore avec cela. Il serait sans doute bon que d'autres sénateurs interrogent nos témoins en attendant que je revienne sur le sujet.

**Le sénateur Andreychuk:** Étant donné que je ne suis pas spécialiste des questions juridiques, je voudrais qu'on me dise clairement si nous pouvons interpréter le pouvoir législatif énoncé dans le projet de loi S-11, si nous l'adoptons, en vue d'actions futures.

A vrai dire, contrairement au sénateur Joyal, je ne vois pas la différence entre le rôle de Sa Majesté et le rôle du Parlement. Il s'agit des deux volets de l'organe législatif. Si Sa Majesté adopte le projet de loi S-11, elle confirme un processus ayant trait à ses droits. Si nous adoptons le projet de loi S-11, nous confirmons un processus qui concerne nos droits en matière de législation.

Voilà pourquoi je voulais savoir d'entrée de jeu si cela est conforme à la Constitution. Je n'ai connaissance d'aucune autre loi qui intègre un mécanisme qui lie autant les Parlements futurs à



that significant extent. Regulations are not a good example, because you have said that regulations are our delegated responsibility. We can complete the circle because it is what we do out of the house and back into Parliament.

This would be a unique way of handling legislative parliamentary and Her Majesty's authority. Is it constitutionally sound? Do we have any precedents for doing it? Part of it was the time certain, the mechanism itself, and whether the bill is legislatively sound from that perspective. I know of no examples.

**Mr. Keyes:** I do not know of any examples at the federal level. Provincially, the Nova Scotia legislature has enacted a provision to do much the same as this.

In other jurisdictions, again, I do not know of anything quite like this. Although, for example, in Australia, the Australian Parliament has a procedure that requires ministers to table lists of provisions each year that are not in force, but the repeals must take place in the regular way.

You are quite right that this is exceptional. I am not in a position to offer a constitutional opinion on it. I can simply point out that there is some similarity between this and sunset provisions that we have included in legislation, where Parliament builds into the act the provision for the repeal without a subsequent bill having to come forward later to accomplish that repeal.

**Senator Andreychuk:** Sunset provisions, as you have quite rightly pointed out, are as close as you can get to some parallel. However, a sunset provision simply repeals an act, as opposed to being a mechanism that has some effect in the future.

I know that precedents tend to lean the other way, because every so often we have a total clean up of the Criminal Code where we try to rationalize, do some housekeeping and take out outdated provisions, and we do it by introducing a revised Criminal Code. That is the other way of doing it.

Senator Banks has questioned why bills that have been passed for 10 years have not been enacted. Why are they on the books? It is misleading to the public, and it is not efficient to encourage enforcement, on a timelier basis, of the act.

That leads to a constitutional question as to whether this mechanism is sound, if we cannot find some precedent or authority for using it. I am not an expert. Reading your explanation led me to a conclusion that we should ponder that point and ensure that it is sound from a constitutional standpoint.

**Senator Joyal:** I do not want to extend the discussion for too long, but let me put in a nutshell my question on this.

un processus. Les règlements ne sont pas un bon exemple car, comme vous l'avez dit, ils relèvent de notre responsabilité déléguée. Nous pouvons compléter le cercle parce que c'est ce que nous faisons à partir de la Chambre et ensuite, au Parlement.

Ce serait une façon unique d'exercer le pouvoir parlementaire de l'assemblée législative et de Sa Majesté. Est-ce conforme à la Constitution? Existe-t-il des précédents en ce sens? Il y a certes l'élément temps, le mécanisme lui-même. Il faut savoir si le projet de loi repose sur de solides assises législatives dans cette perspective. Je ne connais pas d'exemples.

**M. Keyes:** Je ne connais pas d'exemples au niveau fédéral. Au niveau provincial, l'assemblée législative de la Nouvelle-Écosse a adopté une disposition allant dans le même sens que celle-ci.

Je ne suis pas au courant de l'existence d'une mesure semblable. Cela dit, en Australie, le Parlement applique une procédure qui exige des ministres qu'ils déposent chaque année la liste des dispositions qui ne sont pas en vigueur, mais les abrogations doivent se faire de la façon habituelle.

Vous avez tout à fait raison: c'est exceptionnel. Je ne suis pas en mesure de vous fournir une opinion sur la constitutionnalité de la chose. Je peux simplement vous signaler qu'il y a une certaine similitude entre cette façon de procéder et les dispositions de temporarisation que nous avons incluses dans la législation. En pareil cas, le Parlement intègre dans la loi une disposition en prévoyant l'abrogation sans qu'il soit nécessaire d'adopter subséquemment un projet de loi pour le faire.

**Le sénateur Andreychuk:** Comme vous l'avez fait remarquer à juste titre, on peut uniquement faire un parallèle quelconque avec les dispositions de temporarisation. Cependant, une disposition de temporarisation a simplement pour effet d'abroger une loi; ce n'est pas un mécanisme qui a une incidence quelconque dans l'avenir.

Je sais que les précédents vont plutôt dans l'autre sens, parce que périodiquement, nous faisons un nettoyage complet du Code criminel. Nous faisons un effort de rationalisation, nous apportons des changements mineurs et nous retirons les dispositions désuètes et ce, en présentant une version révisée du Code criminel. C'est l'autre façon de faire.

Le sénateur Banks se demande pourquoi des projets de loi adoptés depuis dix ans n'ont-ils pas été promulgués? Pourquoi figurent-ils dans les livres? Cela induit la population en erreur et ce n'est pas très efficace pour encourager l'application de la loi de façon opportune.

Cela soulève une question constitutionnelle, à savoir si ce mécanisme est valable, étant donné que nous ne pouvons trouver de précédent ou de pouvoir relatif à son usage. Je ne suis pas une experte. À la lecture de votre explication, je conclus que nous devrions réfléchir à cet aspect et nous assurer que cette façon de procéder est conforme à la Constitution.

**Le sénateur Joyal:** Je ne veux pas prolonger indûment la discussion, mais permettez-moi de résumer brièvement ma question.

In a sunset provision of a bill, Parliament as a whole — the three elements — has consented and assented to the fact that, under certain circumstances or by the mere passage of time, a bill will have no effect. I have no problem with that at all. It is within the complete parliamentary process and it involves all three elements of Parliament. When Her Majesty assents to a bill that contains a sunset clause, she formally expresses her acceptance that the provisions of an act will no longer apply under certain circumstances or with the passage of a period of time. I totally agree with that. As part of our legislative activities, we regularly deal with a bill that abrogates other legislation or substitutes other legislation.

When we abrogate, in principle, legislation as a kind of general authority conferred by Parliament — because Bill S-11 would be a parliamentary act and it would be assented to by the Queen if the two Houses adopted it — we habilitate Parliament with the authority to in fact change the will of Parliament on bills that are not specified in that habilitating authority. It is unknown, in fact, which bill will be affected.

I have a problem with the fact that the expressions of the three constituting elements of the legislative authority of Parliament are not present in the proposal of Bill S-11 or in the chart that you mention, on the basis that, as you know, section 17 is quite clear; it reads that there shall be one Parliament for Canada consisting of the Queen and Upper House, styled the Senate, and the House of Commons. That is the constitutional definition of Parliament. Of course, section 91 says quite clearly that it shall be lawful for the Queen, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons, to make laws for peace, order and good government.

Can Parliament, through an act of Parliament, circumvent the nature of Parliament by stating that, in certain legislative decisions, only the consent of two elements shall be required? In a way, that is what we are doing.

**Senator Andreychuk:** Can we bind future Parliaments?

**Senator Joyal:** I am not in a position to offer a final position on this but, as the Supreme Court stated in the *Referendum* case — the famous Manitoba case where the court expanded on legislative power and capacity — we cannot change the legislative capacity through a simple act of Parliament. That is an easily understood constitutional principle. Can we have a habilitating statute such as this to change something in the abrogation process, or must the abrogation process be subjected to the same test of the three elements of the enactment process?

**Senator Andreychuk:** We may need to hear from other witnesses who can go into that subject.

**The Chairman:** Would you care to comment?

S'agissant d'une disposition de temporarisation d'un projet de loi, le Parlement tout entier — les trois éléments — y ont consenti et ont sanctionné le fait que dans certaines circonstances ou après un certain temps, un projet de loi deviendra sans effet. Je n'ai aucune objection à cela. En effet, cette démarche s'inscrit dans le processus parlementaire intégral et fait appel aux trois composantes du Parlement. Lorsque Sa Majesté donne son assentiment à un projet de loi renfermant une disposition de temporarisation, elle exprime officiellement son acceptation du fait que les dispositions d'une loi ne s'appliqueront plus dans certaines circonstances ou au bout d'un certain temps. Je suis tout à fait d'accord avec cela. Dans le cadre de nos activités législatives, nous voyons souvent des projets de loi qui abrogent d'autres mesures législatives ou qui les remplacent.

En principe, lorsque nous abrogeons une mesure en vertu du pouvoir général conféré par le Parlement — en effet, le projet de loi S-11 serait une loi du Parlement et elle devrait recevoir la sanction de la Reine si les deux Chambres l'adoptent —, nous donnons au Parlement le pouvoir de modifier la volonté du Parlement en qui concerne des projets de loi qui ne sont pas spécifiquement visés par ce pouvoir habilitant. En fait, on ignore quel projet de loi sera touché.

Ce qui me dérange, c'est que la participation des trois éléments constitutifs du pouvoir législatif du Parlement n'est pas présente dans le projet de loi S-11 ou dans le tableau que vous mentionnez. Comme vous le savez, l'article 17 de la Constitution est très clair. On y lit qu'il y aura, pour le Canada, un parlement qui sera composé de la Reine, une Chambre haute appelée le Sénat, et de la Chambre des communes. Voilà la définition constitutionnelle du Parlement. Évidemment, l'article 91 stipule clairement qu'il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement.

Le Parlement peut-il, par l'entremise d'une loi du Parlement, contourner la nature du Parlement en affirmant que pour certaines décisions législatives, le consentement de deux de ses éléments seulement sera nécessaire? D'une certaine façon, c'est ce que nous faisons.

**Le sénateur Andreychuk:** Pouvons-nous lier les Parlements futurs?

**Le sénateur Joyal:** Je ne suis pas en mesure de formuler une opinion définitive à ce sujet, mais comme la Cour suprême l'a énoncé dans l'affaire *Referendum* — la célèbre affaire manitobaine où le tribunal s'est prononcé sur le pouvoir et la capacité législatifs —, nous ne pouvons modifier le pouvoir législatif par une simple loi du Parlement. C'est un principe constitutionnel facile à comprendre. Est-il possible qu'une mesure habilitante comme celle-ci nous permette de modifier le processus d'abrogation? Ou le processus d'abrogation doit-il être assujéti, lui aussi, aux trois éléments du processus de promulgation?

**Le sénateur Andreychuk:** Il nous faudra peut-être entendre d'autres témoins versés en la matière.

**Le président:** Voulez-vous commenter?



**Mr. Keyes:** I do not think we can comment much further. Your points are well taken. The Manitoba *Referendum* case is certainly worth taking a close look at in relation to this bill. This morning, we are not in a position to comment on it further.

**Mr. Daniel Ricard, Deputy Chief Legislative Counsel, Department of Justice Canada:** The only comment I would add relates to the reference that we would be binding future Parliaments. Nothing precludes Parliament from enacting another bill eventually if it feels that this one is too cumbersome or whatever. The idea is, as opposed to repealing each statute, after 10 years, on an individual basis, that this process would be more efficient, perhaps, in ensuring that there is one process that applies to all statutes that have been on the books for 10 years but never proclaimed.

Parliament could always amend the act if it wants.

**The Chairman:** In your opening statement, you refer to the issue of amended acts and not having the clock start until the date of amendment as opposed to the date of the act coming into force.

I go back to the suggested change that was made in Bill C-205 with respect to ministerial motions on reports to delete an act or provision, which, as you said, Mr. Keyes, would allow you to tailor the report more precisely rather than just eliminate it.

Would that not also take care of the issue of when the clock starts and when it should not start?

**Mr. Keyes:** It would certainly be a mechanism for trying to deal with that issue, although our view is that it would be better to take care of the issue at the outset rather than putting it on the report or putting it on the list and dealing with it in committee. If one of these provisions went through and was repealed, you would be simply left with a later amendment and a good deal of confusion about what its significance is, because the underlying provision has been repealed.

Our view is that that is a fairly clear case of when you would not want to repeal a provision, even though it was more than 10 years old. Our view is that it should be addressed specifically in the bill rather than being left to the procedure that we are suggesting.

**Senator Joyal:** I want to conclude on a positive note, because I do not want to prevent this bill from being put to the chamber. You made two suggestions. We have the sponsor of the bill with us. Would it be possible for you to come back with suggested wording that would meet with the acceptance of the sponsor of the bill so that we can deal with this bill expeditiously? We would like to get answers to our questions on the issue of the constitutional authority to repeal an act of Parliament.

**Mr. Keyes:** Yes, we would certainly be delighted to assist you in drafting the wording of provisions needed to make the two changes that we are suggesting.

**M. Keyes:** Je ne pense pas. Vos arguments sont intéressants. Il vaut certainement la peine d'examiner de plus près l'affaire *Referendum* du Manitoba en rapport avec ce projet de loi. Ce matin, nous ne sommes pas en mesure de commenter plus avant.

**M. Daniel Ricard, premier conseiller législatif adjoint, ministère de la Justice du Canada:** Le seul commentaire que je ferais a trait à la possibilité de lier les assemblées législatives. Rien n'interdit au Parlement d'adopter éventuellement un autre projet de loi s'il estime que celui-ci est trop lourd, ou quoi que ce soit. Au lieu d'abroger chaque loi individuellement, après 10 ans, on s'est dit que ce processus serait plus efficient puisqu'un seul processus s'appliquerait à toutes les lois qui figurent dans les statuts depuis 10 ans mais qui n'ont jamais été promulguées.

Le Parlement pourrait toujours modifier la loi s'il le désire.

**Le président:** Dans votre déclaration liminaire, vous avez évoqué les lois modifiées et vous avez mentionné qu'il ne faudrait pas commencer le compte à rebours à partir de la date d'entrée en vigueur de la loi mais plutôt de la date à laquelle elle a été modifiée.

Je reviens au changement proposé dans le projet de loi C-205 en ce qui a trait aux motions ministérielles sur les rapports en vue de supprimer une loi ou une disposition ce qui, comme vous l'avez dit, monsieur Keyes, vous permettrait d'avoir un rapport plus ciblé au lieu de procéder à l'élimination pure et simple.

Cela ne réglerait-il pas aussi la question du compte à rebours et du moment auquel il doit commencer?

**M. Keyes:** C'est un mécanisme qui nous permettrait certainement de régler ce problème, même si nous estimons qu'il serait préférable de le régler d'entrée de jeu au lieu de mentionner cela dans le rapport ou encore d'intégrer cela à la liste et d'en saisir le comité. Si l'une des dispositions était effectivement abrogée à la suite du processus, on se retrouverait simplement avec un amendement ultérieur dont la signification susciterait énormément de confusion puisque la disposition sous-jacente aurait été abrogée.

À notre avis, c'est un cas où il est assez évident qu'il ne faudrait pas abroger une disposition même si elle remonte à plus de 10 ans. Selon nous, il faudrait que cette possibilité soit abordée directement dans le projet de loi au lieu de dépendre de la procédure que nous suggérons.

**Le sénateur Joyal:** Je veux conclure sur une note positive parce que je ne veux pas empêcher que ce projet de loi soit soumis à la Chambre. Vous avez fait deux suggestions. Le parrain du projet de loi est ici. Vous serait-il possible de revenir nous présenter une proposition de libellé qui serait acceptable pour le parrain du projet de loi pour que nous puissions régler cela rapidement? Nous aimerions obtenir des réponses à nos questions concernant le pouvoir constitutionnel d'abroger une loi du Parlement.

**M. Keyes:** C'est avec plaisir que nous vous aiderons à rédiger les dispositions nécessaires pour apporter les deux changements que nous proposons.

**The Chairman:** Thank you very much. We look forward to seeing you again before the conclusion of matters pertaining to Bill S-11.

Honourable senators, we will now resume our study of Bill C-17, to amend certain acts, which we commenced prior to the Easter break.

With us again from the Privy Council Office are Ms. Ginette Bougie, Director, Compensation and Classification, and Ms. Joan Arnold, Director of Pensions Legislation Development, Pensions Division.

Thank you for taking time to come back and be with us in our deliberations on Bill C-17. I know there were some specific questions that senators had for you. I am not sure if you want to make a presentation before we go to questions, or if you would just like to make an opening comment or two. Did you want to make an opening comment?

**Ms. Joan Arnold, Director, Pensions Legislation Development, Pensions Division, Treasury Board of Canada Secretariat:** No, we do not.

**Senator Joyal:** I would invite you to make opening comments. Considering that we discussed this bill three or four weeks ago, perhaps it would be appropriate for us to hear from you the overall context in which those proposals and amendments take place. As much as I can recollect, your last presentation was succinct, but I do want to hear from you the objective of the amendments that occupy a large section of this bill.

**Ms. Ginette Bougie, Director, Compensation and Classification, Privy Council Office:** With respect to the disability allowance, three lieutenant governors wrote to the Prime Minister a few years ago expressing their concerns with respect to the fact that, if they do not complete five years of service but become disabled, their salaries stop, they get no remuneration and they are not entitled to a pension. Therefore, if they have to resign, they are without any type of financial income. As well, there is no protection for survivors if this happens.

Two or maybe three have been in this situation in the past and who came in previously and asked for special consideration because they felt they were being badly treated and were destitute or in financial difficulties because of the situation they found themselves in.

The problem is, to a certain extent, that lieutenant governors, except for more recent years, have tended to be appointed at a later stage in life. While they are employed as lieutenant governors, or while their appointments last, they are covered under the public service benefits plans like health care, dental care and long-term disability. However, with long-term disability, the insurance plan stops at age 65. With respect to public servants like us, we can then be on a disability pension.

**Le président:** Merci beaucoup. Nous attendrons avec impatience de vous revoir avant de conclure notre examen du projet de loi S-11.

Honorables sénateurs, nous allons maintenant reprendre notre étude du projet de loi C-17, Loi modifiant certaines lois, que nous avons commencée avant les vacances de Pâques.

Nous accueillons de nouveau, du Conseil privé, Mme Ginette Bougie, directrice, Rémunération et classification, et Mme Joan Arnold, directrice, Élaboration de la législation, Division des pensions.

Je vous remercie d'avoir pris le temps de revenir pour participer à nos délibérations sur le projet de loi C-17. Je sais que les sénateurs avaient des questions précises à vous poser. En revanche, je ne sais pas si vous voulez faire un exposé avant que nous passions aux questions ou si vous voulez simplement faire un commentaire liminaire ou deux. Voulez-vous faire une déclaration liminaire?

**Mme Joan Arnold, directrice, Élaboration de la législation, Division des pensions, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada:** Non.

**Le sénateur Joyal:** Je vous invite à faire quelques observations liminaires. Étant donné que nous avons discuté de ce projet de loi il y a trois ou quatre semaines, il serait sans doute bon que vous nous rappeliez le contexte global dans lequel s'inscrivent ces propositions et amendements. Si j'ai bonne mémoire, votre dernier exposé était succinct. Pour ma part, je voudrais que vous reveniez sur l'objectif des amendements qui occupent une grande partie de ce projet de loi.

**Mme Ginette Bougie, directrice, Rémunération et classification, Bureau du Conseil privé:** En ce qui a trait à l'allocation d'invalidité, il y a quelques années, trois lieutenants-gouverneurs ont écrit au premier ministre pour lui exprimer leurs préoccupations concernant le fait que s'ils devenaient invalides avant d'avoir complété cinq ans de service, ils ne toucheraient aucune rémunération et n'auraient pas droit à une pension. Par conséquent, s'ils devaient démissionner, ils se retrouveraient privés de tout revenu financier. En outre, advenant que cela se produise, aucune protection n'est assurée aux survivants.

Deux ou peut-être trois d'entre eux se sont retrouvés dans cette situation dans le passé, ce qui les a amenés à demander que leur cas fasse l'objet d'une considération spéciale. En effet, ils estimaient avoir été mal traités et ils se retrouvaient en difficultés financières ou dans le dénuement en raison de cette situation.

Le problème, dans une certaine mesure, c'est que les lieutenants-gouverneurs, à l'exception de ceux nommés ces dernières années, ont généralement accédé à ce poste tard dans leur vie. Pendant qu'ils sont employés en tant que lieutenants-gouverneurs, ou pendant la durée de leur mandat, ils bénéficient des régimes d'avantages sociaux de la fonction publique comme les soins de santé, les soins dentaires et l'invalidité à long terme. Cependant, dans le cas de l'invalidité à long terme, le plan



We receive a pension. However, for lieutenant governors, if they do not have their five years, they are not entitled to a pension and therefore are left without income.

This will allow lieutenant governors, who are over age 65 and who have not completed their five years of service for pension purposes, to resign, to be in receipt of a disability allowance, which is equivalent to what they would receive under the insurance plan if they were under 65, but only up until the time they would have the five years of service to qualify for a pension. During that time, while they are on the disability allowance and before they collect their pension, they would be able to continue coverage for expenses such as prescription drugs, all their health care if they have to be hospitalized, the dental care plan, those sorts of things.

**Senator Joyal:** Let us try to understand the situation. What raised a question in my mind when you made your presentation some weeks ago was that I had the impression that the system that is proposed in Bill C-17 for lieutenant governors was along the lines of the system in place for other civil servants in the system — the public service disability benefit plan and long-term disability plan — and I totally agree with that.

In the case of the lieutenant governors, I am somewhat concerned when we try to situate them in the scale of comparable levels of responsibility and salaries in the overall government system of Canada. I have some difficulty equating their status to say a judge, because judges are not appointed late in life, not at age 72. They have a minimum life span of professional activity. It is the same for a deputy minister or someone at the EX level. When we do a comparison in the system, there is an expected minimum of years of service. In the case of a lieutenant governor, the appointment is for a short term of five years. It seems to me that for such a short term of office or service to the public, with that much of a benefit accruing out of the performance of those functions, there must be some kind of balance between the benefit you receive and the duty that you assume for the time you are a lieutenant governor.

When I say that, I would link it with the previous intervention I made. I certainly do not underestimate the important component of the Crown in the legislative process. You were in the room when I made that argument. I am not one who thinks they do not exercise an important constitutional responsibility. I think they do have a very important constitutional responsibility, but I am trying to equate the benefit they will receive with duties they perform and the time for which they perform those. If a lieutenant governor, after two years, becomes ill, and after two years of public service has the same benefit or equivalent benefit of someone who spends 10 years on average in a comparable position in the public service, I think it is fair that we ask ourselves if it is right or balanced.

d'assurance prend fin à l'âge de 65 ans. Pour ce qui est des fonctionnaires comme nous, nous pouvons alors toucher une pension d'invalidité. Nous recevons une pension. Cependant, les lieutenants-gouverneurs qui n'ont pas été en poste pendant cinq ans n'ont pas droit à une pension et, par conséquent, se retrouvent sans revenu.

La mesure permettra aux lieutenants-gouverneurs âgés de plus de 65 ans qui n'ont pas complété les cinq ans de service ouvrant droit à pension, de démissionner pour pouvoir toucher une allocation d'invalidité équivalente à ce qu'ils auraient reçu en vertu du régime d'assurance s'ils avaient eu moins de 65 ans, mais uniquement jusqu'à ce qu'ils aient accumulé les cinq années de service les rendant admissibles à une pension. Au cours de cette période pendant laquelle ils reçoivent l'allocation d'invalidité et avant de toucher leur pension, ils pourraient continuer d'être couverts pour des dépenses comme les médicaments d'ordonnance et tous leurs soins de santé, s'ils doivent être hospitalisés, recevoir des soins dentaires, et ainsi de suite.

**Le sénateur Joyal:** Essayons de comprendre la situation. Une question m'est venue à l'esprit lorsque vous avez fait votre exposé il y a quelques semaines; j'ai eu l'impression que le régime proposé par le projet de loi C-17 pour les lieutenants-gouverneurs correspondait à celui qui s'applique à d'autres fonctionnaires — le régime de prestations d'invalidité et le régime d'assurance-invalidité de longue durée de la fonction publique — et je suis complètement d'accord à cet égard.

Dans le cas des lieutenants-gouverneurs, ce qui me préoccupe quelque peu, c'est que nous essayons de leur accorder des niveaux de responsabilité et de traitement comparables à ceux que l'on retrouve dans le système gouvernemental général du Canada. J'ai du mal à considérer leur statut égal à celui d'un juge, par exemple, car les juges ne sont pas nommés tard dans leur vie, pas à l'âge de 72 ans, si bien que leur activité professionnelle dure un minimum de temps. C'est la même chose pour un sous-ministre ou un cadre de niveau EX. Lorsqu'on établit une comparaison dans le système, on se rend compte que l'on s'attend à un minimum d'années de service. Un lieutenant-gouverneur, par contre, est nommé pour un mandat de cinq ans seulement. Il me semble que compte tenu d'un mandat ou d'un nombre d'années de service aussi limités, assortis d'autant d'avantages, il faudrait parvenir à un genre d'équilibre entre les avantages et les fonctions exercées pendant le mandat de lieutenant-gouverneur.

Cela rejoint l'intervention que j'ai faite un peu plus tôt. Je ne sous-estime certainement pas l'élément important de la Couronne dans le processus législatif. Vous étiez là lorsque j'ai présenté cet argument. Je ne fais pas partie de ceux qui pensent qu'ils n'assument pas une responsabilité constitutionnelle importante; bien au contraire, mais j'essaie de mettre les avantages qu'ils reçoivent sur le même pied que les fonctions qu'ils accomplissent ainsi que la durée de leur mandat. Si au bout de deux ans, un lieutenant-gouverneur tombe malade et si après deux années de service public, il bénéficie des mêmes avantages que celui qui passe 10 années en moyenne dans un poste comparable de la fonction publique, je crois que nous sommes en droit de nous demander si c'est juste ou équilibré.

**The Chairman:** Before you answer that, could I also add to Senator Joyal's question? I should know the answer to this but unfortunately I do not. Is a lieutenant governor fully pensionable after five years, after one term?

**Ms. Bougie:** We have looked at parliamentarians, and we have looked at the judges, and the pension plans are different in each case. With respect to lieutenant governors, they are eligible for a pension after five years of service, but they have to be at least age 60 to receive their pension.

**Ms. Arnold:** The full pension is 30 per cent of their salary.

**Senator Joyal:** Can we call it salary or compensation?

**Ms. Arnold:** I believe it is called a salary.

**The Chairman:** If a lieutenant governor were re-appointed, would that 30 per cent increase or is that fixed?

**Ms. Bougie:** It is fixed.

**Senator Joyal:** Whatever the length of service, it is 30 per cent?

**Ms. Bougie:** That is correct. A lieutenant governor is appointed for five years. However, at the request of the government, they can continue until the government is prepared to appoint someone else, but the limit is 30 per cent of salary. Even if they serve six or seven years, that is the limit.

**Senator Andreychuk:** I have a question for further clarification. Are you saying that this bill specifies a period of up to the five years, in essence?

**Ms. Bougie:** Yes.

**Senator Andreychuk:** After five years, is a disability component built into the 30 per cent pension, so they may be reimbursed for prescription drugs and so on, or is it simply a pension after that? Are there any disability benefits?

**Ms. Bougie:** It is simply a pension at that point. If they are 60 and have completed five years, including the disability benefit, it is their pension.

**Senator Andreychuk:** If a lieutenant governor were 43 years of age at appointment, and two years later became ill, would we be talking about a pension payment based on that three-year period?

**Senator Joyal:** In the example you mention, the person would not be in receipt of a pension until age 60.

**Ms. Bougie:** That is correct. This is similar to parliamentarians. In 2001, we introduced a provision which did allow parliamentarians who did have to resign prior to being eligible for a pension, because of disability, to be able to continue in their pension plan, to receive a disability allowance and the benefits

**Le président:** Avant que vous ne répondiez, pourrais-je également compléter la question du sénateur Joyal? Je devrais en connaître la réponse, mais malheureusement ce n'est pas le cas. Un lieutenant-gouverneur a-t-il complètement droit à pension après cinq ans, après un mandat?

**Mme Bougie:** Nous avons examiné la situation des parlementaires ainsi que celle des juges et les régimes de pension sont différents. Pour ce qui est des lieutenants-gouverneurs, ils sont admissibles à une pension après cinq années de service, mais ils doivent être âgés d'au moins 60 ans.

**Mme Arnold:** La pension complète correspond à 30 p. 100 de leur traitement.

**Le sénateur Joyal:** S'agit-il d'un traitement ou d'une indemnité?

**Mme Arnold:** Je crois que c'est assimilé à un traitement.

**Le président:** Si un lieutenant-gouverneur est nommé une nouvelle fois, ces 30 p. 100 sont-ils relevés ou ce pourcentage reste-t-il inchangé?

**Mme Bougie:** Il est fixe.

**Le sénateur Joyal:** Indépendamment de la durée du mandat, c'est 30 p. 100?

**Mme Bougie:** C'est exact. Un lieutenant-gouverneur est nommé pour un mandat de cinq ans. Toutefois, à la demande du gouvernement, il peut continuer d'exercer ses fonctions jusqu'à ce que le gouvernement soit prêt à nommer quelqu'un d'autre, mais la limite est établie à 30 p. 100 du traitement. Même s'il exerce ses fonctions pendant six ou sept ans, c'est la limite imposée.

**Le sénateur Andreychuk:** J'ai besoin de plus d'explications. Êtes-vous en train de dire que ce projet de loi précise une période de cinq ans au maximum, essentiellement?

**Mme Bougie:** Oui.

**Le sénateur Andreychuk:** Après cinq ans, la pension de 30 p. 100 est-elle assortie d'un élément d'invalidité, de manière qu'ils puissent être remboursés pour leurs médicaments d'ordonnance, et cetera, ou s'agit-il simplement d'une pension? Des prestations d'invalidité sont-elles prévues?

**Mme Bougie:** Il s'agit simplement d'une pension à ce moment-là. S'ils sont âgés de 60 ans et ont terminé leur mandat de cinq ans, y compris la durée de la prestation d'invalidité, c'est leur pension.

**Le sénateur Andreychuk:** Si un lieutenant-gouverneur est âgé de 43 ans au moment de sa nomination, et que deux années plus tard il tombe malade, la pension serait-elle calculée en fonction de cette période de trois ans?

**Le sénateur Joyal:** Dans l'exemple que vous donnez, cette personne ne recevrait pas sa pension avant l'âge de 60 ans.

**Mme Bougie:** C'est exact; c'est la même chose pour les parlementaires. En 2001, nous avons présenté une disposition permettant aux parlementaires qui doivent démissionner en raison d'invalidité avant d'être admissibles à une pension de continuer à contribuer à leur régime de pension, à recevoir une allocation



plans like health care up to the maximum of six years of service. They would qualify for a pension, which does not become payable anyway until they are 55.

**Senator Joyal:** Do they continue to contribute to the pension fund during that period of time so that, when they reach the admissible age to draw the pension, they have the maximum pension that would be covered within the time span of their electoral mandate?

**Ms. Bougie:** Yes, they would continue to pay their portion of the contributions.

**Senator Joyal:** Does a lieutenant governor contribute to his pension funds, or does it accrue automatically from the treasury?

**Ms. Arnold:** They contribute seven per cent.

**Senator Joyal:** What happens to the contribution of the pension when the lieutenant governor is disabled? Suppose, after two years, the person is disabled. They would come under the disability plan. Would they continue to contribute to the pension during that period of time?

**Ms. Bougie:** They would have to continue to contribute their portion of the contributions.

**Senator Joyal:** Is it 7 per cent of their salary?

**Ms. Bougie:** Yes.

**Senator Joyal:** When you say that they receive a pension of 30 per cent, are there other positions within the public service of Canada, including judges and others in the whole system of government, where the pension is 30 per cent? Is 30 per cent the minimum?

**Ms. Bougie:** The formula for judges is two thirds of their final salary at termination, but they do have to have the factor of 80.

**Ms. Arnold:** A judge must have at least 15 years of service.

**Senator Joyal:** That is what I thought. They must serve for 15 years to get the maximum pension.

**Ms. Arnold:** Yes, and they must also satisfy an age threshold.

**Ms. Bougie:** There is a provision for disability pension in the Judges Act.

**Senator Joyal:** I know. Which position or positions in the public service would entail a pension of a flat 30 per cent?

**Ms. Arnold:** To my knowledge, no other position entails a flat 30 per cent. Most of are based on a percentage accrual per year of service.

**Senator Joyal:** That is normally the built-in factor. As long as you serve, you build your pension to a maximum within a threshold of age. That is the normal system. That is why I am trying to understand in which situation we are defining the

d'invalidité et à bénéficier de régimes d'avantages sociaux, comme les soins de santé, pour une durée correspondant au maximum de six années de service. Ils seraient alors admissibles à une pension, qui n'est de toute façon pas payable avant l'âge de 55 ans.

**Le sénateur Joyal:** Continuent-ils à contribuer au fonds de pension au cours de cette période de manière que lorsqu'ils atteignent l'âge admissible à la pension, ils en obtiennent le maximum comme s'ils avaient travaillé pendant toute la durée de leur mandat électoral?

**Mme Bougie:** Oui, ils continueraient à payer leur part des contributions.

**Le sénateur Joyal:** Un lieutenant-gouverneur contribue-t-il à son fonds de pension ou celui-ci provient-il automatiquement du Trésor?

**Mme Arnold:** Ils contribuent 7 p. 100.

**Le sénateur Joyal:** Le lieutenant-gouverneur doit-il continuer à contribuer au fonds de pension en cas d'invalidité? Imaginons qu'au bout de deux années, il devenait invalide. Il serait alors visé par le régime d'invalidité. Devrait-il continuer à contribuer au fonds de pension pendant cette période?

**Mme Bougie:** Il faudrait qu'il continue à verser sa part des contributions.

**Le sénateur Joyal:** S'agit-il de 7 p. 100 de son traitement?

**Mme Bougie:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** Lorsque vous dites qu'ils reçoivent une pension de 30 p. 100, existe-t-il d'autres postes de la fonction publique du Canada, y compris les juges et d'autres postes dans l'ensemble du gouvernement, où la pension est établie à 30 p. 100? Est-ce que ces 30 p. 100 représentent le minimum?

**Mme Bougie:** Pour les juges, la formule correspond aux deux tiers de leur dernier traitement, au moment de la cessation de leurs fonctions, mais ils doivent avoir le facteur 80.

**Mme Arnold:** Un juge doit avoir au moins 15 années de service.

**Le sénateur Joyal:** C'est bien ce que je pensais. Ils doivent servir pendant 15 ans pour obtenir la pension maximale.

**Mme Arnold:** Oui et ils doivent également avoir atteint un âge donné.

**Mme Bougie:** La Loi sur les juges renferme une disposition relative à la pension d'invalidité.

**Le sénateur Joyal:** Je le sais. Quel autre poste de la fonction publique comporterait une pension forfaitaire de 30 p. 100?

**Mme Arnold:** À ma connaissance, il n'y en a pas. La plupart des pensions sont calculées en fonction d'un pourcentage cumulatif par année de service.

**Le sénateur Joyal:** C'est habituellement ce qui est prévu. Tant que vous êtes en service, vous accumulez votre pension jusqu'à un montant maximum, en fonction également d'un âge limite. C'est le système habituel. C'est ce que j'essaie de comprendre, comment

Lieutenant Governor in relation to the working of the system. On what basis did you determine that 30 per cent is a fair and reasonable percentage?

**Senator Andreychuk:** I believe that in another bill we passed we determined that it was fair.

**Ms. Arnold:** This is Lieutenant Governor's Superannuation Act.

**Senator Joyal:** Is there a criterion that specifies that this is the minimum pension?

**Senator Andreychuk:** If I recall our discussion at that time, it related to the fact that some had worked for 15 years, 22 years, 25 years and 30 years. Our discussion focussed on the uniqueness of the office. I was around when we passed that bill. It is frightening to recall how long ago that was. Perhaps I need to be pensioned.

**Senator Joyal:** In other words, the disability protection included in Bill C-17, is one that is not based on any condition other than the fact that the person who is appointed happens to become disabled in whatever period of time after his or her appointment.

**Ms. Bougie:** The way the insurance program works — and that is why we called this disabilities allowance — for public servants, if I were to become disabled, under the insurance plan, I would receive 70 per cent of my salary. If I decided I wanted those years to count for pension purposes while I am on disability, I would have to pay the contributions and I would have to pay to get the insurance coverage during that period.

If, after two years, I still meet the criterion of being disabled, then I would be eligible for a disability pension. A disability pension is based on the number of years of service I have actually served to that date. I could then get access to benefits such as health care and dental care. As a pensioner, those could continue.

With the lieutenant governors, before age 65, they are eligible for up to 70 per cent of their salary as disability insurance. When they turn 65, as is the case for public servants and for parliamentarians and for any insurance plan, that coverage terminates. Therefore, this was to continue them on a disabilities allowance at least until they can reach the minimum five-year requirement for their pension. That is all it was designed to do, and to give them access to the benefits. Normally, if they are disabled, they will have expenses with respect to hospitalization, prescription drugs and all sorts of things like that.

**Senator Joyal:** You explained it well. We are creating an exception for a period of time over 65 that must continue until they reach the five years.

**Ms. Bougie:** That is correct.

**Senator Joyal:** We are making an exception.

définissons-nous la situation des lieutenants-gouverneurs par rapport aux autres postes du système. Sur quoi vous êtes-vous fondés pour déterminer que 30 p. 100 représentent un pourcentage juste et raisonnable?

**Le sénateur Andreychuk:** Si je ne me trompe, nous avons déterminé ce qui était juste au moment de l'adoption d'un autre projet de loi.

**Mme Arnold:** Il s'agit de la Loi sur la pension de retraite des lieutenants-gouverneurs.

**Le sénateur Joyal:** Y a-t-il un critère précisant qu'il s'agit de la pension minimum?

**Le sénateur Andreychuk:** Autant que je sache, on avait parlé à ce moment-là d'une période de travail de 15, 22, 25 et 30 ans. Notre débat avait porté sur le caractère unique de cette fonction. J'étais déjà là lorsque nous avons adopté ce projet de loi et il est effrayant de voir que nous l'avons adopté il y a si longtemps. Je mérite peut-être de recevoir une pension.

**Le sénateur Joyal:** En d'autres termes, la protection en cas d'invalidité prévue par le projet de loi C-17 est uniquement fondée sur le fait que la personne qui est nommée devient invalide à quelque moment que ce soit après sa nomination.

**Mme Bougie:** La façon dont fonctionne le régime d'assurance — et c'est la raison pour laquelle nous parlons d'allocation d'invalidité — pour les fonctionnaires est la suivante: si je devenais invalide, je recevrais, en fonction de ce régime d'assurance, 70 p. 100 de mon salaire. Si je voulais que mes années d'invalidité comptent à des fins de pension, il me faudrait verser des contributions et payer pour avoir la couverture d'assurance au cours de cette période.

Si, au bout de deux ans, je répondais toujours aux critères d'invalidité, je serais admissible à une pension d'invalidité. Une telle pension est calculée en fonction du nombre d'années de service effectuées jusqu'à présent. Je pourrais alors avoir accès aux avantages sociaux comme les soins de santé et les soins dentaires. En tant que pensionnée, j'y aurais toujours accès.

Dans le cas des lieutenants-gouverneurs, avant l'âge de 65 ans, ils sont admissibles à 70 p. 100 de leur traitement au maximum, ce qui correspond à une assurance-invalidité. Lorsqu'ils atteignent l'âge de 65 ans, comme c'est le cas des fonctionnaires et des parlementaires et de n'importe quel régime d'assurance, cette couverture se termine. Par conséquent, tout ceci est fait pour qu'ils bénéficient d'une allocation d'invalidité jusqu'à ce qu'ils répondent au moins à l'exigence minimale de cinq ans, laquelle leur donne droit à pension. C'est juste pour cela, et pour leur donner accès aux avantages sociaux. Normalement, en cas d'invalidité, ils ont des dépenses d'hospitalisation, de médicaments d'ordonnance, et cetera.

**Le sénateur Joyal:** Vous expliquez bien la situation. Nous créons une exception pour une période après leurs 65 ans, qui doit se poursuivre jusqu'à ce qu'ils aient atteint les cinq ans.

**Mme Bougie:** C'est exact.

**Le sénateur Joyal:** Nous créons une exception.



**Ms. Bougie:** Yes.

**Senator Joyal:** I thank you for having stated that because it is an important point. When the bill was presented, it was presented as if we were just normalizing the situation. In fact, we are creating something special due to the particular conditions under which the lieutenant governors are asked to perform their duties. That is an important element and it should be on the record because that explains the particular nature of this bill.

**Ms. Bougie:** It is an exception similar to the exception we made with respect to parliamentarians who become disabled just before they turn 65 or after age 65.

**Senator Andreychuk:** Is it not more than an exception? We are recognizing that the type of people who are filling that office come from broader backgrounds and, therefore, have broader income capabilities and so on. Formerly, many lieutenant governors were people who had independent means. We are now appointing people from all walks of life and perhaps broader income capabilities, et cetera. That is also a factor. That is why it has become an issue. Some could not self-finance their disability whereas, in the past, most could.

**Senator Joyal:** I understand that point. Maybe in the past the persons who were selected to be appointed by the Governor in Council were people with some kind of professional background or long-term experience, because it is seen as a "senior position," but, by today's standards, sometimes the representative character of a person is as important as the length of time the person has been occupying a profession in particular.

All the clauses that deal with this issue in the bill go from page 4 to almost page 11 of the bill. Am I correct?

**Ms. Arnold:** Yes, you are correct.

**Senator Joyal:** Can you explain the various elements of all those clauses that have to do with an amendments related to survivors?

**Ms. Arnold:** It does appear that there are many amendments, but most are of a consequential nature. They will accommodate a situation where a lieutenant governor, who has become disabled and who has left office but will continue to contribute to the pension plan. It was necessary to accommodate that idea of having left office but continuing to contribute to the pension plan. That meant we had to open all of these sections of the act.

Many events and provisions are keyed to the time at which a person leaves office and ceases to contribute. In this case, because of the nature of the amendments we are making in order to allow these individuals to continue to contribute to acquire five years of pensionable service, they have left office, but they continue to contribute. The act was not built like that in the past. The two things happened at the same time. We had to accommodate that particular

**Mme Bougie:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** Je vous remercie de le dire, car c'est un point important. Lorsque le projet de loi a été présenté, on nous a laissé entendre qu'il s'agissait uniquement de normaliser la situation. En fait, nous créons quelque chose de particulier en raison de la situation particulière dans laquelle on demande aux lieutenants-gouverneurs d'accomplir leurs fonctions. C'est un élément important qu'il faut noter aux fins du compte rendu, puisqu'il explique la nature particulière de ce projet de loi.

**Mme Bougie:** C'est une exception semblable à celle que nous avons prévue pour les parlementaires qui deviennent invalides juste avant l'âge de 65 ans ou après 65 ans.

**Le sénateur Andreychuk:** N'est-ce pas plus qu'une exception? Nous reconnaissons que les genres de personnes qui assument ces fonctions proviennent d'horizons divers et que, par conséquent, elles ont des revenus plus variés, et cetera. Auparavant, beaucoup de lieutenants-gouverneurs étaient fortunés. Aujourd'hui, nous nommons des gens de tous les milieux, dont le revenu peut varier, et cetera. C'est également un facteur et c'est la raison pour laquelle c'est devenu un problème. Certains ne pourraient pas financer eux-mêmes les frais reliés à leur invalidité alors qu'auparavant, la plupart d'entre eux le pouvaient.

**Le sénateur Joyal:** Je le comprends. Peut-être que dans le passé, les personnes choisies pour être nommées par le gouverneur en conseil venaient d'un milieu professionnel donné ou avaient une vaste expérience, puisqu'il s'agit d'un «poste supérieur», mais, selon les normes actuelles, il peut arriver que le caractère d'une personne soit aussi important que la période de temps au cours de laquelle la personne a occupé une profession donnée.

Toutes les dispositions qui traitent de cette question dans le projet de loi vont de la page 4 à presque toute la page 11, n'est-ce pas?

**Mme Arnold:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Joyal:** Pouvez-vous expliquer les divers éléments de toutes les dispositions qui se rapportent à une modification relative aux survivants?

**Mme Arnold:** Il semble effectivement qu'il y ait beaucoup de modifications, mais la plupart sont de nature consécutive. Elles tiennent compte de la situation où un lieutenant-gouverneur qui est devenu invalide ou qui a quitté ses fonctions, continue à contribuer à son régime de pension. Il fallait prévoir le fait qu'il ait quitté ses fonctions, mais qu'il ait continué à contribuer au régime de pension. Cela veut dire qu'il fallait revoir tous ces articles de la loi.

Beaucoup de dispositions et d'événements sont harmonisés en fonction du moment où une personne quitte ses fonctions et cesse de contribuer. Dans ce cas particulier, à cause de la nature des modifications que nous apportons afin de permettre à ces personnes de continuer à contribuer de manière à accumuler cinq années de service ouvrant droit à pension, il faut dire qu'elles ont cessé leurs fonctions mais qu'elles continuent à contribuer. La loi n'était pas ainsi faite dans le passé. Les deux événements se

circumstance. That leads to every amendment that is in the bill that has to do with the Lieutenant Governors Superannuation Act.

**Senator Joyal:** Can you explain the status of the survivor's benefit that is proposed on page 8 and following?

**Ms. Arnold:** We had to open those sections of the act in order to accommodate these people who continue to contribute because, in order to get a survivor benefit, the survivor has to be in the relationship with the lieutenant governor at the point when he or she ceases to contribute. Because we have these people contributing at a point after they leave office, we had to put in a reference to the provision 4.1, which requires this disabled person to continue to contribute after he or she has left office. It was a matter of opening these sections to put in a reference to 4.1.

**Ms. Bougie:** It is to provide the same survivor benefits that they would have been eligible for had they continued sitting as a lieutenant governor for the full five years.

**Senator Joyal:** When you say "in a relationship," you mean in a conjugal relationship.

**Ms. Arnold:** Yes, either a spouse, or in a relationship of a conjugal nature.

**Senator Joyal:** Is there a period of time for that conjugal relationship?

**Ms. Arnold:** It has to be at least one year.

**Senator Joyal:** That is the same as in all other federal legislation.

**Ms. Arnold:** That is correct.

**Senator Joyal:** That is independent of the fact that in some provinces there is a different time frame for the recognition of legal implications in such a relationship.

**Ms. Arnold:** All federal benefit programs are keyed to one year.

**Senator Joyal:** They fall under the federal system in relation to that.

**Ms. Arnold:** Yes.

**Senator Joyal:** Could you comment on the death benefit on page 10, clause 9?

**Ms. Arnold:** I believe that is a provision that allows for a lump sum of the person's contributions to be paid if there is no survivor to whom a pension could be paid. Therefore, there is a payment of a lump sum.

**Senator Joyal:** How much is that?

**Ms. Arnold:** It is any amount by which the total amount of the contributions that the person has made exceeds the total amount that was actually paid out as pension.

sont produits en même temps et il fallait tenir compte de cette situation particulière. C'est ce qui explique que chaque modification prévue dans le projet de loi vise la Loi sur la pension des lieutenants-gouverneurs.

**Le sénateur Joyal:** Pouvez-vous expliquer la prestation aux survivants proposée aux pages 8 et suivantes?

**Mme Arnold:** Il fallait revoir ces articles de la loi afin de tenir compte de la situation de ces gens qui continuent à contribuer parce que, pour obtenir une prestation au survivant, le survivant doit avoir un lien de parenté avec le lieutenant-gouverneur au moment où celui-ci cesse de contribuer. Étant donné que ces gens contribuent après avoir quitté leurs fonctions, il a fallu renvoyer à l'article 4.1 exigeant que la personne invalide continue de contribuer après avoir cessé d'occuper sa charge. Il s'agissait donc de revoir ces articles pour y insérer un renvoi à l'article 4.1.

**Mme Bougie:** C'est pour prévoir les mêmes prestations au survivant auxquelles ils auraient eu droit s'ils avaient continué d'occuper leurs fonctions de lieutenant-gouverneur pendant cinq années complètes.

**Le sénateur Joyal:** Lorsque vous parlez de lien de parenté, vous parlez de relation conjugale.

**Mme Arnold:** Oui, qu'il s'agisse d'un conjoint ou d'une relation de nature conjugale.

**Le sénateur Joyal:** Une période de temps minimale est-elle prévue pour cette relation conjugale?

**Mme Arnold:** Elle doit correspondre à une année au moins.

**Le sénateur Joyal:** C'est la même chose dans toutes les autres lois fédérales.

**Mme Arnold:** C'est exact.

**Le sénateur Joyal:** Cela n'a rien à voir avec le fait que dans certaines provinces, la période de temps relative à la reconnaissance légale d'une telle relation n'est pas la même.

**Mme Arnold:** Tous les régimes d'avantages fédéraux sont adaptés à une année.

**Le sénateur Joyal:** Ils tombent sous le coup du régime fédéral à cet égard.

**Mme Arnold:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** Pouvez-vous parler de la prestation consécutive au décès prévue par l'article 9 de la page 10?

**Mme Arnold:** Il s'agit, si je ne me trompe, d'une disposition prévoyant le versement d'une somme globale des contributions de la personne s'il n'y a pas de survivant ayant droit à la pension. Par conséquent, c'est le versement d'une somme globale.

**Le sénateur Joyal:** De combien s'agit-il?

**Mme Arnold:** C'est le montant correspondant à la différence entre le montant total des contributions versées par la personne et le montant total effectivement versé sous forme de pension.



If the individual starting to collect the pension only collected it for a short period of time and that individual died, whatever amount he or she had paid in as contributions that exceeded what he or she had actually gotten as a benefit would be paid out to that individual's estate.

**Senator Joyal:** It is like a payback of contribution.

**Ms. Arnold:** Essentially, that is it. It is only in a situation where there is no eligible survivor.

**Senator Joyal:** It is not an additional benefit. It is just a matter of paying the contribution back to the estate.

**Ms. Arnold:** That is correct, and the same provision is in other pension statutes. In the MPs' plan, there is a provision of that nature as well.

**The Chairman:** I would thank you, Ms. Arnold and Ms. Bougie, for coming back to share your expertise with us. I wish you all the best in your future endeavours.

Colleagues, before we adjourn, may I suggest that we schedule Bill C-17 for clause by clause for the next session.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you.

The committee adjourned.

Si la personne qui a commencé à recevoir une pension de retraite ne l'a reçue que pour une courte période de temps avant son décès, la différence entre ce qu'elle a payé au titre des contributions et ce qu'elle a effectivement reçu comme prestation serait versée à sa succession.

**Le sénateur Joyal:** C'est en fait un remboursement de la contribution.

**Mme Arnold:** Essentiellement, oui. Cela s'applique seulement dans les cas où il n'y a pas de survivant admissible.

**Le sénateur Joyal:** Ce n'est pas un avantage supplémentaire, c'est simplement le remboursement de la contribution à la succession.

**Mme Arnold:** C'est exact et on retrouve la même disposition dans d'autres lois sur les pensions. Dans le régime des députés, on retrouve également une disposition de cette nature.

**Le président:** J'aimerais vous remercier, madame Arnold et madame Bougie, d'être venues nous faire profiter de votre expertise et je vous souhaite de réussir dans toutes vos entreprises futures.

Collègues, avant d'ajourner, puis-je proposer que l'on procède à l'examen article par article du projet de loi C-17 à la prochaine séance.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Merci.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

**Wednesday, April 21, 2004**

*From the Department of Justice Canada:*

Mr. Hal Pruden, Counsel.

**Thursday, April 22, 2004**

*From the Department of Justice Canada:*

Mr. Daniel Ricard, Deputy Chief Legislative Counsel;

Mr. John Mark Keyes, Legislative Policy and Development.

*From the Privy Council Office:*

Ms. Ginette Bougie, Director, Compensation and Classification.

*From the Treasury Board of Canada Secretariat:*

Ms. Joan Arnold, Director, Pensions Legislation Development,  
Pensions Division.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 21 avril 2004**

*Du ministère de la Justice du Canada:*

M. Hal Pruden, avocat.

**Le jeudi 22 avril 2004**

*Du ministère de la Justice du Canada:*

M. Daniel Ricard, premier conseiller législatif adjoint;

M. John Mark Keyes, directeur, Orientations et perfectionnement  
législatifs.

*Du Bureau du Conseil privé:*

Mme Ginette Bougie, directrice, Rémunération et classification.

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada:*

Mme Joan Arnold, directrice, Élaboration de la législation, Division  
des pensions.







Third Session  
Thirty-seventh Parliament, 2004

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chair:*

The Honourable GEORGE J. FUREY

Wednesday, April 28, 2004  
Thursday, April 29, 2004

### Issue No. 7

#### Third (last) meeting on:

Bill C-17, An Act to amend certain Acts

and

#### Third (last) meeting on:

Bill C-20, An Act to change the names  
of certain electoral districts

and

#### First and second meetings on:

Bill C-3, An Act to amend the Canada Elections Act  
and the Income Tax Act

#### APPEARING:

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P.,  
Leader of the Government in the House of Commons and  
Minister responsible for Democratic Reform

#### INCLUDING:

THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-17)

#### WITNESSES:

(See back cover)

Troisième session de la  
trente-septième législature, 2004

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président:*

L'honorable GEORGE J. FUREY

Le mercredi 28 avril 2004  
Le jeudi 29 avril 2004

### Fascicule n° 7

#### Troisième (dernière) réunion concernant:

Le projet de loi C-17, Loi modifiant certaines lois

et

#### Troisième (dernière) réunion concernant:

Le projet de loi C-20, Loi visant à modifier le nom  
de certaines circonscriptions électorales

et

#### Première et deuxième réunions concernant:

Le projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale  
du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu

#### COMPARAÎT:

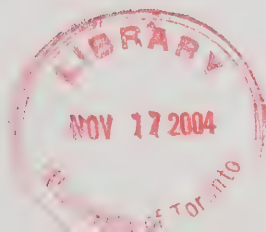
L'honorable Jacques Saada, c.p., député,  
leader du gouvernement à la Chambre des communes et  
ministre responsable de la Réforme démocratique

#### Y COMPRIS:

LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le projet de loi C-17)

#### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND  
CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George J. Furey, *Chair*

The Honourable Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

- |                                      |             |
|--------------------------------------|-------------|
| * Austin, P.C.<br>(or Rompkey, P.C.) | Mercer      |
| Baker, P.C.                          | Nolin       |
| Cools                                | Pearson     |
| Jaffer                               | Rivest      |
| Joyal, P.C.                          | Smith, P.C. |
|                                      | Stratton    |
| * Lynch-Staunton<br>(or Kinsella)    |             |

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Smith, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Banks (*April 22, 2004*).

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Buchanan, P.C. (*April 28, 2004*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES  
JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George J. Furey

*Vice-présidente:* L'honorable Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

- |                                      |             |
|--------------------------------------|-------------|
| * Austin, c.p.<br>(ou Rompkey, c.p.) | Mercer      |
| Baker, c.p.                          | Nolin       |
| Cools                                | Pearson     |
| Jaffer                               | Rivest      |
| Joyal, c.p.                          | Smith, c.p. |
|                                      | Stratton    |
| * Lynch-Staunton<br>(ou Kinsella)    |             |

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Smith, c.p. substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 22 avril 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Stratton substitué à celui de l'honorable sénateur Buchanan, c.p. (*le 28 avril 2004*).



**ORDER OF REFERENCE**

Extract of the *Journals of the Senate*, on Thursday, April 22, 2004:

The Honourable Senator Rompkey, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Losier-Cool:

That Bill C-3, An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 22 avril 2004:

L'honorable sénateur Rompkey, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Losier-Cool:

Que le projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu, soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, April 28, 2004  
(15)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:22 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable George J. Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Cools, Furey, Joyal, P.C., Mercer, Rivest, Smith, P.C. and Stratton (8).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Margaret Young and Megan Furi.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

The Honourable Senator Joyal, P.C. moved, that the Honourable Senator Andreychuk be Deputy Chair of this committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 4:25 p.m., the committee proceeded to discuss Bill C-17

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 9, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-17, to amend certain Acts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 5.*)

It was agreed, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-17.

It was agreed, that the title stand postponed.

It was agreed, that the short title stand postponed.

It was agreed, that clauses 1 to 10 carry.

It was agreed, that clauses 11 to 20 carry.

It was agreed, that clauses 21 to 32 carry.

It was agreed, that the short title carry.

It was agreed, that the title carry.

It was agreed, that the Chair report the bill, without amendment at the next sitting of the Senate.

At 4:30 p.m., the committee proceeded to discuss Bill C-3

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 22, 2004, the committee began its consideration of Bill C-3, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act.

**APPEARING:**

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 28 avril 2004  
(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 22, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Cools, Furey, Joyal, c.p., Mercer, Rivest, Smith, c.p., et Stratton (8).

*Également présentes:* De la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young et Megan Furi.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

L'honorable sénateur Joyal, c.p., propose que l'honorable sénateur Andreychuk soit vice-présidente du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 16 h 25, le comité entreprend une discussion sur le projet de loi C-17.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mars 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi C-17, Loi modifiant certaines lois. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 5 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que le comité procède à l'examen article par article du projet de loi C-17.

Il est convenu que l'adoption du titre soit reportée.

Il est convenu que l'adoption du titre abrégé soit reportée.

Il est convenu que les articles 1 à 10 soient adoptés.

Il est convenu que les articles 11 à 20 soient adoptés.

Il est convenu que les articles 21 à 32 soient adoptés.

Il est convenu que le titre abrégé soit adopté.

Il est convenu que le titre soit adopté.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi, sans amendement, à la prochaine séance du Sénat.

À 16 h 30, le comité entame une discussion sur le projet de loi C-3.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 22 avril 2004, le comité entreprend son examen du projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu.

**COMPARAÎT:**

L'honorable Jacques Saada, c.p., député, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la Réforme démocratique.



**WITNESSES:***From the Privy Council Office:*

Stéphane Perrault, Privy Council Officer, Senior Counsel, Legislation and House Planning;

Stephen Zaluski, Privy Council Officer, Senior Counsel, Legislation and House Planning.

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P., made a statement and together, witnesses answered questions.

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P. submitted a brief to the committee.

At 5:36 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Thursday, April 29, 2004

(16)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:59 a.m., in room 705 Victoria Building, the Chair, the Honourable George J. Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Cools, Furey, Joyal, P.C., Lynch-Staunton, Mercer, Nolin, Pearson, Rivest, Smith, P.C. and Stratton (11).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Margaret Young and Megan Furi.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 22, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-3, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act.

**WITNESSES:***From Elections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel;

James Sprague, Senior Practitioner and General Counsel.

Jean-Pierre Kingsley made a statement and answered questions.

Elections Canada submitted a brief to the committee.

At 12:13 p.m., the committee proceeded to discuss Bill C-20.

**TÉMOINS:***Du Bureau du Conseil privé:*

Stéphane Perrault, agent principal du Conseil privé, conseiller, Législation et planification parlementaire;

Stephen Zaluski, agent principal du Conseil privé, conseiller, Législation et planification parlementaire.

L'honorable Jacques Saada, c.p., député, fait une déclaration puis, aidé des témoins, répond aux questions.

L'honorable Jacques Saada, c.p., député, soumet un mémoire au comité.

À 17 h 36, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

OTTAWA, le jeudi 29 avril 2004

(16)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 59, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Cools, Furey, Joyal, c.p., Lynch-Staunton, Mercer, Nolin, Pearson, Rivest, Smith, c.p., et Stratton (11).

*Également présentes:* De la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young et Megan Furi.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 22 avril 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu.

**TÉMOINS:***D'Élections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique.

James Sprague, juriste-expert et avocat général.

Jean-Pierre Kingsley fait une déclaration puis répond aux questions.

Élections Canada soumet un mémoire au comité.

À 12 h 13, le comité commence à discuter du projet de loi C-20.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 9, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-20, to change the names of certain electoral districts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 5.*)

It was agreed, that the document entitled "Sixteenth Report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs (37-3)" presented by Senator Joyal, P.C. be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings.

It was agreed, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-20.

It was agreed, that the title stand postponed.

It was agreed, that clauses 1 to 10 carry.

It was agreed, that clauses 21 to 30 carry.

It was agreed, that clauses 31 to 39 carry.

It was agreed, that the title carry.

It was agreed, that clauses 11 to 20 carry.

It was agreed, that the Chair report the bill, without amendment, but with some amendments to the Senate.

At 12:22 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*

*(Text of the document appears  
following page 7:46 of the evidence)*

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 9 mars 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi C-20, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité, au fascicule n° 5.*)

Il est convenu que le document intitulé «Seizième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles (37-3)», présenté par le sénateur Joyal, c.p., soit joint en annexe au procès-verbal de la séance d'aujourd'hui.

Il est convenu que le comité procède à l'examen article par article du projet de loi C-20.

Il est convenu que l'adoption du titre soit reportée.

Il est convenu que les articles 1 à 10 soient adoptés.

Il est convenu que les articles 21 à 30 soient adoptés.

Il est convenu que les articles 31 à 39 soient adoptés.

Il est convenu que le titre soit adopté.

Il est convenu que les articles 11 à 20 soient adoptés.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi sans amendement, mais avec quelques observations au Sénat.

À 12 h 22, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*(Le texte du document figure  
après la page 7:46 des témoignages)*



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, April 29, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

**SEVENTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-17, An Act to amend certain Acts, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, March 9, 2004, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président,*

GEORGE J. FUREY

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 29 avril 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

**SEPTIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-17, Loi modifiant certaines lois, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 9 mars 2004, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 28, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-17, to amend certain acts; and Bill C-3, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act, met this day at 4:22 p.m. to give consideration to the bills.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** This afternoon we will proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-17 as per discussions from our last meeting. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Joyal:** Before we begin, I remember discussing the nomination for deputy chair of the committee.

**The Chairman:** We will, Senator Joyal. If it is the committee's wish to do that before we go to Bill C-17, we can do it now. The chair will entertain nominations for position of deputy chair.

**Senator Joyal:** I nominate Senator Andreychuk.

**The Chairman:** Is there a seconder for the motion? Thank you, Senator Rivest.

No further nominations? All in favour? Congratulations, Senator Andreychuk. Is it agreed, honourable senators, that we now move to clause-by-clause consideration of Bill C-17?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the short title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 1 to 10 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 11 to 20 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 21 to 32 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the short title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed that this bill be adopted without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 avril 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 22 pour étudier le projet de loi C-17, Loi modifiant certaines lois et le projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Cet après-midi nous ferons l'examen article par article du projet de loi C-17, comme il avait été convenu à notre dernière réunion. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** Avant de commencer, je rappelle que nous devons discuter de la nomination du vice-président du comité.

**Le président:** C'est ce que nous ferons, sénateur Joyal. Plaît-il au comité de le faire avant de procéder à l'examen du projet de loi C-17? La présidence est prête à recevoir des propositions pour le poste de vice-président.

**Le sénateur Joyal:** Je propose le sénateur Andreychuk.

**Le président:** Quelqu'un appuie-t-il cette motion? Merci, sénateur Rivest.

Pas d'autres propositions? Êtes-vous tous pour? Félicitations, sénateur Andreychuk. Honorables sénateurs, vous plaît-il de passer maintenant à l'examen article par article du projet de loi C-17?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le titre est-il réservé?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le titre abrégé est-il réservé?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les articles 1 à 10 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les articles 11 à 20 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les articles 21 à 32 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le titre abrégé est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le titre est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter le projet de loi sans amendement?

**Des voix:** D'accord.



**The Chairman:** Is it agreed that I report this bill at the next sitting of the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Without amendment, of course.

Honourable senators, we now turn our attention to Bill C-3. I understand that the minister will appear with his departmental officials.

I welcome the Hon. Jacques Saada, Mr. Perrault and Mr. Zaluski. Minister Saada, I understand you have a presentation to make.

**The Honourable Jacques Saada, Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform:** It feels as if I am on an exchange program between the House of Commons and the Senate. It is always a pleasure to be here.

[Translation]

Mr. Chairman, I am very pleased to have this opportunity today to appear before you to discuss Bill C-3, an Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act.

Bill C-3 responds to the immediate impact of the decision of the Supreme Court of Canada in *Figueroa*, which threw into question some of the key aspects of the Canada Elections Act relating to the registration of political parties. The Court ruled that the 50-candidate requirement for party registration violated the Charter of Rights by disadvantaging smaller parties.

However, the Court suspended its ruling for one year — that is, until June 27, 2004 — to give Parliament time to amend the law. The end of the suspension period is rapidly approaching. That is why the government has made it a top priority to bring forward a legislative response, to ensure that our electoral system remains operational.

Bill C-3 is not, however, the final word. The *Figueroa* decision is very complex, and its implications require further study. The government will ensure this takes place. That is why, for example, the bill contains a two-year sunset provision, which I will speak more about later.

In my remarks today, I will begin by reviewing the implications of the Supreme Court's ruling and the key provisions of Bill C-3. I will then address some of the criticisms that have been directed at the bill.

[English]

In *Figueroa*, the Supreme Court ruled the 50-candidate threshold for party registration was unconstitutional because it excluded smaller parties from certain benefits under the Canada Elections Act and Income Tax Act. The three benefits at issue

**Le président:** Plaît-il au comité que je fasse rapport au Sénat de ce projet de loi à la prochaine séance?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Sans amendement, bien entendu.

Honorables sénateurs, nous sommes prêts à entamer l'étude du projet de loi C-3. Je vois que le ministre comparait avec ses collaborateurs du ministère.

Je souhaite la bienvenue à l'honorable Jacques Saada et à MM. Perrault et Zaluski. Monsieur le ministre, on me dit que vous allez présenter un exposé.

**L'honorable Jacques Saada, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la Réforme démocratique:** J'ai l'impression de participer à un programme d'échange entre la Chambre des communes et le Sénat. Je suis toujours ravi d'être parmi vous.

[Français]

Monsieur le président, je suis très heureux de pouvoir comparaître devant vous aujourd'hui pour discuter du projet de loi C-3, visant à modifier la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le projet de loi C-3 répond aux répercussions immédiates de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Figueroa* qui a remis en question certains aspects essentiels de la Loi électorale du Canada ayant trait à l'enregistrement des partis politiques. La cour a statué que la règle des 50 candidats requis pour l'enregistrement des partis contrevient à la Charte au détriment des plus petits partis.

Toutefois, la cour a suspendu l'effet de cette décision pour une période d'un an, c'est-à-dire jusqu'au 27 juin 2004, afin de permettre au Parlement de modifier la loi. La période de suspension tire à sa fin, voilà pourquoi le gouvernement a fait de la réponse législative une priorité afin de s'assurer que notre système électoral demeure opérationnel.

Cependant, le projet de loi C-3 n'est pas le dernier mot sur cette question. La décision dans l'affaire *Figueroa* est très complexe et ses incidences devront faire l'objet d'un examen plus approfondi. Le gouvernement s'assurera qu'un tel examen aura lieu. C'est pourquoi, par exemple, le projet de loi contient une disposition crépusculaire dont je traiterai plus en détails plus tard.

Dans mes observations d'aujourd'hui, je passerai tout d'abord en revue les répercussions de la décision de la Cour suprême ainsi que les dispositions clés du projet de loi C-3, je répondrai ensuite à certaines critiques formulées à l'endroit de ce projet de loi.

[Traduction]

En ce qui concerne l'affaire *Figueroa*, la Cour suprême a jugé que le seuil relatif aux 50 candidats requis pour l'enregistrement des partis était inconstitutionnel car il excluait les plus petits partis de certains avantages prévus à la Loi électorale du Canada et à la

were: The right to issue tax receipts for political contributions; the right of the party to receive candidates' campaign surpluses and the right to have a candidate's party affiliation listed on the ballot.

The court unanimously concluded that the 50-candidate rule, as a condition for access to these benefits, was inconsistent with the right to vote in section 3 of the Charter and could not be justified under section 1. The court held that the rule's impact on small parties infringed on the right of meaningful participation in the electoral process.

As I mentioned, the court declared the provisions unconstitutional but suspended its judgment until June 27 in order to allow Parliament time to amend the legislation. If no legislative amendment has been made by then, the 50-candidate rule will cease to have effect, leaving a significant void in the act.

*[Translation]*

The most obvious impact of the ruling is that removing the 50-candidate threshold will likely result in an increase in the number of registered parties. This is not necessarily a bad thing, as it may lead to richer political debate and more choices for voters. The corresponding risk, however, is that groups may call themselves "parties" and seek to register, simply to gain access to the tax credit system and possible other benefits.

An organization could, for example, register as a party simply by fielding a paper candidate and complying with reporting requirements, even though it had no real intention of acting as a party and electing candidates. Not only is this objectionable as a matter of principle: it could well have a considerable fiscal impact. We need to ensure that the public purse is not vulnerable to this sort of abuse. Equally important, we need to preserve Canadians' confidence in the integrity of our electoral system.

I would also point out that failing to respond legislatively now would likely require further recourse to the courts. First, the government would likely have to apply to the Supreme Court to request an extension of the suspension period. There is no guarantee this extension would be granted. Alternatively, the courts might have to provide guidance on the applicable rules from that date forward. In any event, the absence of a timely legislative response would create uncertainty as to the rules for party registration and undermine the proper functioning of our electoral system.

This is why the government has brought forward Bill C-3. The bill consists of two key and inter-related components. First, it provides new registration criteria that reflect the Court's ruling, while ensuring the accountability of political

Loi de l'impôt sur le revenu. Les trois avantages en question étaient le droit d'émettre des reçus d'impôt pour des contributions politiques, le droit du parti de recevoir les surplus de campagne de ses candidats et le droit de faire inscrire l'appartenance politique du candidat sur le bulletin de vote.

La cour a conclu à l'unanimité que la règle des 50 candidats, à titre de condition d'admissibilité à ces avantages, va à l'encontre du droit de vote tel que prévu à l'article 3 de la Charte et ne peut être justifiée sous l'article premier. La cour a conclu que les effets de la règle sur les petits partis portaient atteinte au droit de participer utilement au processus électoral.

Comme je l'ai mentionné auparavant, la cour a déclaré que les dispositions étaient inconstitutionnelles mais elle a suspendu son jugement jusqu'au 27 juin, pour permettre au Parlement de modifier la loi. Si aucun amendement législatif n'a été apporté d'ici là, la règle des 50 candidats cessera d'être en vigueur, créant ainsi une lacune importante dans la loi.

*[Français]*

La répercussion la plus évidente du jugement est que la suspension du seuil des 50 candidats entraînera probablement une augmentation du nombre de partis enregistrés. Ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose car il est possible que cela mène à un débat politique plus riche et donne un plus grand choix aux électeurs. Toutefois, le risque connexe est que des groupes se nomment eux-mêmes «parti» et cherchent à s'enregistrer uniquement dans le but d'être admissibles au régime des crédits d'impôt et à d'autres avantages.

Une organisation pourrait, par exemple, s'enregistrer comme parti simplement en présentant un candidat sur papier et en respectant les exigences en matière de rapport même si elle n'avait aucune intention réelle d'agir en tant que parti et de faire élire des candidats. Non seulement cette pratique serait répréhensible en principe, mais elle pourrait avoir des répercussions fiscales considérables. Nous devons nous assurer que le trésor public n'est pas vulnérable à ce type d'abus. Également, il est important de préserver la confiance des Canadiens envers l'intégrité de notre système électoral.

J'aimerais aussi souligner que le fait de ne pas légiférer maintenant entraînerait certainement d'autres recours devant les tribunaux. D'abord, le gouvernement devrait probablement demander à la cour une prolongation de la période de suspension. Il n'y a aucune garantie que cette période de prolongation soit accordée. Autrement, les tribunaux pourraient être forcés de clarifier les règles applicables à partir de cette date. Quoi qu'il en soit, dans tous les cas, l'absence d'une réponse législative en temps opportun créerait de l'incertitude relativement aux règles d'enregistrement des partis et aurait un effet négatif sur le bon fonctionnement de notre système électoral.

C'est pour ces raisons que le gouvernement a déposé le projet de loi C-3. Ce projet de loi contient deux volets qui sont en fait reliés. Premièrement, il comporte de nouveaux critères d'enregistrement qui tiennent compte de la décision de la cour



parties. Second, it includes a series of measures to prevent abuse and allow deregistration of parties that are not genuine.

Let me speak briefly about these key components.

[English]

In its ruling, the Supreme Court indicated that candidate thresholds of any type are constitutionally problematic. This leaves Parliament very little room to manoeuvre in legislating a new number of candidates as a determinant of what constitutes a party.

For this reason, Bill C-3 replaces the 50-candidate threshold struck down by the court with a single candidate requirement. At the same time, the bill adds new registration criteria and other measures to ensure that parties seeking to register have a genuine interest in electoral competition. In other words, they are bona fide parties.

Most notably, the bill would, for the first time, add a definition of “political party” to the act. A party would be defined as “an organization one of whose fundamental purposes is to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election.”

In addition, the bill increases the minimum number of party members from the current 150 to 250 and requires signed statements from those 250 members attesting to their membership in the party and their support of its registration. As well, parties would be required to have at least three officers other than the party leader and who provide their signed consent to act as officers.

The bill would also reduce the threshold for party identification on the ballot from 12 candidates to 1. This flows logically from reducing the registration threshold to one candidate.

In addition to the new registration criteria to replace the 50-candidate threshold, the bill also introduces new measures to ensure that political parties are genuine.

[Translation]

The second key component of Bill C-3 is a series of anti-abuse measures, intended to screen out fraudulent parties and protect the integrity of the electoral financing regime. Let me highlight a few of these provisions.

The bill includes a new offence for knowingly making false statements in relation to registration of a party. The party leader must provide a declaration of the party’s objectives and their compliance with the definition of “political party.” In addition to the individual penalties attached to making a false statement, parties that make false declarations could be refused registration or be deregistered. As well, to keep them distinct from interest

tout en permettant de garantir l’imputabilité des partis politiques. Deuxièmement, il propose une série de mesures qui visent à prévenir les abus et à permettre la radiation des partis qui ne sont pas authentiques.

J’aimerais maintenant aborder brièvement ces éléments clés.

[Traduction]

Dans sa décision, la Cour suprême a indiqué que l’imposition de tout seuil de candidats posait des problèmes constitutionnels. Cette situation laisse une marge de manoeuvre bien mince au Parlement quant à la possibilité de légiférer un nouveau seuil de candidats en tant que facteur déterminant de ce qu’est un parti.

Pour cette raison, le projet de loi C-3 remplace la limite de 50 candidats retranchée par la Cour par une exigence d’un seul candidat. Parallèlement, le projet de loi ajoute de nouveaux critères et d’autres mesures relatives à l’enregistrement dans le but de s’assurer que les partis qui veulent s’enregistrer ont un intérêt réel dans la course électorale — en d’autres mots qu’ils sont des partis de bonne foi.

Il faut souligner que le projet de loi ajoute, pour la première fois, une définition de parti politique à loi. Un parti est défini comme une: «organisation dont l’un des objectifs essentiels est de participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l’élection d’un ou de plusieurs de ses membres».

De plus, le projet de loi porte le nombre minimal de membres d’un parti de 100 à 250 et requiert une déclaration signée de ces 250 membres attestant leur adhésion au parti et leur appui à son enregistrement. Les partis devront également compter au moins trois dirigeants, en plus du chef, qui présenteront leur consentement écrit à agir à ce titre.

Le projet de loi réduira également de 12 à un seul le seuil de candidats requis pour l’identification du parti sur le bulletin de vote. Ceci découle logiquement de la réduction du seuil relatif à l’enregistrement des partis.

En plus des nouveaux critères pour l’enregistrement des partis visant à remplacer le seuil de 50 candidats, le projet de loi propose de nouvelles mesures visant à assurer que les partis politiques sont authentiques.

[Français]

Le deuxième élément clé du projet de loi C-3 comprend ainsi un ensemble de mesures anti-abus qui visent à dépister les partis frauduleux et à protéger l’intégrité du régime de financement électoral. Permettez-moi de souligner quelques-unes de ces dispositions.

Le projet de loi renferme une nouvelle infraction quant aux fausses déclarations faites sciemment lors de l’enregistrement d’un parti. Le chef du parti doit fournir une déclaration quant aux objectifs du parti et au respect de la définition de parti politique. En plus des pénalités individuelles liées à de fausses déclarations, les partis qui font de fausses déclarations pourraient se voir refuser l’enregistrement, voire même être radiés. De plus, afin de

groups, parties would not be allowed to solicit or receive contributions simply for the purpose of redirecting them to a related third party.

Another measure would enable the Commissioner of Canada Elections, where he suspects that a party is not legitimate, to require it to satisfy him that it meets the definition of a party. Should the party fail to do so, the commissioner could apply to a court to deregister the party.

And as a key measure to protect the integrity of the system, the right of a party to issue tax receipts would be automatically suspended when an application for deregistration is pending. Judicial deregistration and liquidation would also be available as part of the sentencing process for certain offences under the act.

Finally, individuals — including party officers — could be held civilly liable if convicted of financial abuses, and they could be ordered to make restitutions to the public purse.

*[English]*

Normally, amendments to the Canada Elections Act come into force six months after Royal Assent, or, sooner, if the Chief Electoral Officer certifies that all the necessary preparations are complete. In light of the court's deadline, however, Bill C-3 would come into force on June 27, 2004, unless the Chief Electoral Officer gives notice that he is ready earlier.

Before concluding, I would like to briefly respond to a couple of the key criticisms that have been advanced against the bill. First of all, during debate in the House and in committee there was considerable discussion of the new candidate threshold. Some members expressed concern that this threshold is now too low, and that a threshold of perhaps 12 would be better.

As I mentioned earlier, the Supreme Court left very little room to manoeuvre on this issue. The majority of the court indicated clearly, and I quote: "No threshold requirement is acceptable."

At the same time, the court drew a strong link between effective participation in the electoral process and the ability to vote for the candidate of a political party, no matter how small or marginal. The one-candidate requirement reflects the court's ruling. Any requirement above a single candidate would be at odds with the ruling and would face the strong likelihood of yet another Charter challenge.

Further, as I have noted, opening up our electoral system to more voices and greater voter choice is a good thing. Not only does it reflect the spirit of the Supreme Court's ruling, but it could make for a more vibrant democratic debate.

maintenir la distinction avec les groupes d'intérêt, les partis n'auront pas le droit de solliciter ni de recevoir des contributions simplement en vue de les redistribuer à un tiers parti.

Une autre mesure permettra au commissaire aux élections fédérales, lorsqu'il aura des doutes à propos de la légitimité du parti, de demander à celui-ci de le satisfaire qu'il rencontre la définition de parti. Si le parti n'est pas en mesure de le faire, le commissaire pourra demander à la cour de le radier.

En tant que mesures clés pour protéger l'intégrité du système, le droit d'un parti de donner des reçus d'impôt sera automatiquement suspendu lorsqu'une demande de radiation du parti sera en cours d'instance. La radiation et la liquidation judiciaire seront aussi disponibles lors de la détermination de la peine pour certaines infractions à la loi.

Enfin, les personnes, y compris les agents du parti, pourront être tenues civilement responsables si elles sont reconnues coupables d'infractions relatives à des abus financiers et elles pourront être obligées de restituer les sommes au fonds public.

*[Traduction]*

Habituellement, les amendements à la Loi électorale du Canada entrent en vigueur six mois après la sanction royale ou plus tôt si le directeur général des élections atteste que tous les préparatifs nécessaires sont complétés. Toutefois, compte tenu de l'échéance de la Cour, le projet de loi C-3 entrera en vigueur le 27 juin 2004, à moins que le directeur général des élections annonce qu'il est prêt plus tôt.

Avant de conclure, j'aimerais en profiter pour répondre brièvement à quelques critiques qui ont été formulées à propos du projet de loi. D'abord, lors du débat à la Chambre et en comité, la question du nombre minimal de candidats a donné lieu à de nombreuses discussions. Certains députés ont indiqué que le nouveau seuil était trop bas et qu'un seuil de 12, par exemple, serait préférable.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, la Cour n'a pas laissé une grande marge de manoeuvre en ce qui a trait à cette question. La majorité des juges a indiqué très clairement et je cite: «qu'aucun seuil n'est acceptable».

Néanmoins, la Cour a reconnu un lien important entre la participation effective au processus électoral et la capacité de voter pour un candidat d'un parti politique, peu importe la taille du parti ou son caractère marginal. L'exigence d'un seul candidat reflète bien la décision de la Cour. Toute exigence supérieure à un candidat irait à l'encontre de la décision et résulterait fort probablement en une contestation en vertu de la Charte.

De plus, comme je l'ai déjà souligné, ouvrir notre système électoral à plus de voix et offrir un meilleur choix à tous les électeurs ne peuvent être qu'une bonne chose. Non seulement cela respecte l'esprit de la décision de la Cour, mais il peut en résulter un débat démocratique plus riche.



*[Translation]*

Another live issue at committee was the proposed definition of a political party, with some suggesting that no definition is required, or that its application will be too complicated for the Chief Electoral Officer. Let me be clear: the definition is essential and in fact provides the linchpin for many of the bill's key measures. Quite simply, in the absence of a numerical threshold, other qualitative factors must be introduced to identify whether a party is legitimate and truly serves as a vehicle for participation in the electoral process.

The qualitative criteria in the bill — most notably the definition — heed the court's message that it is not a party's size, but its nature and purpose, that are appropriate yardsticks for determining whether a party is genuine. Removing the definition would leave the party registration system open to abuse.

Abuse of the tax credit system could go unchecked, and there would be no basis to deregister fraudulent parties or suspend their ability to issue tax receipts. Nor do I believe the definition is unduly burdensome. In fact, it is carefully drafted so as not to speak of the organizations' "primary purpose" — which could indeed lead to controversial judgment calls. Instead, the definition requires only that running candidates for elections be one of the party's fundamental purposes.

The definition thus avoids unnecessary controversy as to what "the" primary purpose of a political party is and who should make that determination. In sum, the definition builds on the themes expressed by the Supreme Court — that political parties are defined by what they do: put forward platforms, make public policy proposals, and provide citizens with a vehicle to pronounce on these matters by voting for the party's candidate.

*[English]*

Finally, I would like to address the concerns of those who feel Bill C-3 does not go far enough in addressing other potential impacts of the court's ruling. In that regard, I have noticed that some "buzz" followed the House debate to the effect that even the government does not consider Bill C-3 to be perfect.

Of course, I cannot say that any piece of legislation is ever perfect; otherwise we could all be out of a job. We must approach the task of legislating with some humility, knowing that we do not have all the answers and acknowledging that circumstances can change.

However, I am convinced that Bill C-3 strikes the best balance possible under the circumstances, particularly in view of the limited time we have to respond to the Supreme Court's deadline. Doing nothing and simply allowing the court's judgment to take effect, without providing for a workable

*[Français]*

Une autre question qui a suscité certaines discussions en comité est la définition proposée de parti politique. Certains ont suggéré qu'une définition n'était pas nécessaire ou que son application serait trop compliquée pour le directeur général des élections. Permettez-moi d'être clair, la définition est essentielle et, en fait, elle constitue le pivot autour duquel s'articuleront les mesures clés prévues dans le projet de loi. En l'absence d'un seuil numérique, d'autres facteurs qualitatifs doivent être prévus afin de déterminer si un parti est légitime et s'il constitue réellement un véhicule pour participer au processus électoral.

Les critères qualitatifs prévus dans le projet de loi — en particulier, la définition — tiennent compte du message de la cour qui dit que ce n'est pas la taille d'un parti mais sa nature et son objectif qui sont les critères appropriés permettant de déterminer si le parti est authentique. Supprimer la définition rendrait le système d'enregistrement des partis vulnérable aux abus.

Les abus du système des crédits d'impôt pourraient se perpétuer sans surveillance et il n'y aurait aucune fondement pour justifier la radiation des partis frauduleux ou pour suspendre leur capacité d'émettre des reçus aux fins d'impôt. Je ne crois pas que la définition crée des complications fastidieuses. En fait, elle est soigneusement rédigée de façon à ce qu'elle ne mentionne pas le principal objectif des organisations, ce qui pourrait mener à des jugements controversés. Plutôt la définition requiert seulement que la présentation de candidats aux élections soit l'un des objectifs essentiels du parti.

La définition évite donc d'inutiles controverses à propos de ce qu'est l'objectif principal d'un parti politique et qui devrait faire cette détermination. Bref, la définition se fonde sur les thèmes exprimés par la Cour, à savoir que les partis politiques soient définis selon ce qu'ils font: élaborer des programmes, proposer des politiques publiques et offrir aux citoyens un moyen de se prononcer sur ces dernières par leur vote en faveur d'un candidat du parti.

*[Traduction]*

Finalement, j'aimerais répondre aux préoccupations de ceux qui peuvent penser que le projet de loi C-3 ne va pas assez loin quant aux autres répercussions éventuelles de la décision de la Cour. À cet égard, j'ai remarqué, suite au débat à la Chambre, que l'admission du gouvernement que le projet de loi C-3 n'était sans doute pas parfait a suscité certaines interrogations.

Je peux dire qu'aucun projet de loi n'est jamais parfait — autrement, nous serions tous sans emploi. Nous devons aborder la tâche qui est de légiférer, avec une certaine humilité, tout en sachant que nous n'avons pas toutes les réponses et en reconnaissant que les circonstances changent.

Cela étant dit, je suis convaincu que le projet de loi C-3 atteint le meilleur équilibre possible dans les circonstances, compte tenu particulièrement du peu de temps dont nous disposons pour répondre à l'échéance fixée par la Cour. Se croiser les bras et attendre simplement que la décision de la Cour prenne effet —

registration regime and anti-abuse measures, could jeopardize the integrity of our electoral system, at considerable public expense.

At the same time, it is also incumbent upon us to study the *Figueroa* decision further and determine what broader impacts it may ultimately have on our electoral system. That is why I have requested the Standing Committee on Procedure and House Affairs to look into the other issues of broader electoral reform once Bill C-3 is passed. Needless to say, I look forward to Senate input into this study.

Moreover, in acknowledging the need for further study, the government also introduced an amendment to add a two-year sunset clause to the bill. I must say, by the way, that this sunset clause was not in the original bill. It is the result of listening to the standing committee, which made a lot of sense in saying we do not want to have a temporary bill. We want to make sure we have an obligation to review it. I think it made so much sense that I quickly agree to a sunset clause on this issue.

This sunset clause ensures that there will be an opportunity to review the bill's operation and make improvements, where necessary. In the meantime, we will have responded to the court's ruling and ensured that our electoral system continues to function effectively.

[Translation]

I believe that Bill C-3 delivers a timely, targeted response to the *Figueroa* ruling, striking an appropriate balance between fairness to parties, on the one hand, and the need to preserve the integrity of the electoral system, on the other. It respects the ruling of the Supreme Court and facilitates democratic reform by ensuring greater fairness to small parties and greater choice for voters.

Mr. Chairman, I would now be pleased to take any questions the committee may have on the bill.

[English]

**The Chairman:** I have one question regarding the effect of Bill C-3 on third parties. As you know, last year we had Bill C-24, to change the limits for third parties on both national and district spending. If you look at the definition of "party," it is fairly broad. What would stop them from obtaining, or declaring or applying for party status, and then having access to the much higher spending limits?

**Mr. Saada:** First of all, this is exactly what we would like to circumvent by having the registration and objectives of the political party and the reporting obligations, which are to make sure the party cannot be an improvised one. It has to

sans prévoir aucune mesure pour s'assurer d'un régime d'enregistrement qui fonctionne et pour contrer les abus — pourrait mettre en péril l'intégrité de notre système et coûter cher aux contribuables.

Toutefois, comme je l'ai mentionné auparavant, il nous incombe également d'étudier plus à fond l'arrêt *Figueroa* et de déterminer les répercussions plus vastes qu'il peut avoir en définitive sur notre système électoral. C'est pourquoi j'ai demandé au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de se pencher sur ces autres questions qui pourraient faire l'objet d'une réforme électorale plus vaste, lorsque le projet de loi C-3 aura été adopté. Bien évidemment, j'attends avec impatience le point de vue du Sénat.

De plus, reconnaissant la nécessité d'une étude plus approfondie, le gouvernement a proposé un amendement afin d'ajouter au projet de loi une disposition de réexamen après deux ans. Je dois dire, en passant, que cette disposition ne figurait pas dans le projet de loi initial. Elle a été ajoutée après qu'on ait écouté le comité permanent qui avait tout à fait raison de dire qu'on ne voulait pas d'un projet de loi provisoire. Nous voulons imposer ce réexamen de la loi. J'ai trouvé que c'était si sensé, que j'ai rapidement accepté l'ajout de cette disposition de réexamen.

Ceci garantit que nous aurons l'occasion de revoir le fonctionnement du projet de loi et d'y apporter des améliorations au besoin. Entre-temps, nous aurons répondu à la décision de la Cour et nous nous serons assurés que notre système électoral pourra continuer à fonctionner efficacement.

[Français]

Je crois que le projet de loi C-3 constitue une réponse opportune et ciblée à la décision dans l'affaire *Figueroa* permettant d'atteindre un équilibre approprié entre, d'une part, le traitement équitable des partis et, d'autre part, le besoin de préserver l'intégrité du système électoral. Il respecte la décision de la cour et facilite la réforme démocratique en assurant un traitement plus équitable aux petits partis et un meilleur choix à tous les électeurs.

Monsieur le président, je répondrai maintenant avec plaisir à toutes les questions du comité sur le projet de loi.

[Traduction]

**Le président:** J'ai une question au sujet de l'effet du projet de loi C-3 sur les tiers partis. Comme vous le savez, nous avons étudié l'an dernier le projet de loi C-24 visant à modifier les limites de dépenses nationales et dans chaque district, pour les tiers partis. Si vous examinez la définition de «parti» vous constaterez qu'elle est assez vague. Qu'est-ce qui les empêcherait d'obtenir, ou de déclarer ou de demander le statut de parti, pour avoir ensuite accès à des limites de dépenses supérieures?

**M. Saada:** Pour commencer, c'est précisément ce que nous voulons éviter en demandant l'enregistrement des partis politiques, l'énoncé de leurs objectifs, et en imposant la production de rapports: nous voulons nous assurer qu'il ne



be a political party. That reinforces the need for a true definition of a “political party.”

Bill C-24 allows political parties to raise or to receive funds, with limits on who is providing those funds. Any organization that declares itself a political party and goes through the process will be subject to all these conditions. It is also the reason why there is an option; if it is not a true political party according to these standards, there is a possibility for it to be deregistered.

**Senator Andreychuk:** I am following up on the chair's comment. I fully agree that one had to attach some definition. However, when we put in here “political party means an organization one of whose fundamental purposes is to participate in public affairs...” I am not sure what the other fundamental purposes are, because they are not enumerated. Secondly, you hone in on the public affairs issue, which is one aspect of what I think a political party does. I wonder, where is the responsibility for someone who has access to funds to governance of the country — a guarantee of our Charter rights, et cetera. I think, certainly in today's society, it is more than the airing of ideologies or differences on issues that makes a political party.

I have been thinking of it in terms of what marks a democracy as opposed to other forms. It seems to me it is more than the ability to air public affairs, which seemed to be what the court was more preoccupied with. I think there is more to a party, and it causes me some unease that a single-issue person in conjunction with other like-minded people can get involved in the political process for their own ends.

There may be some public benefit, but are they fully aware of their responsibilities to our Charter, our Constitution, and to the democratic governance of our country?

I have put it in rather general terms but I think you know what I am getting at. It is more than public affairs.

**Mr. Saada:** Your question is eminently valid. A political party has to offer options to the population, to aspire to having some input into the political life of the country.

If we go to the substance of it, any organization that wants to have input into the political life of the country should have some tools with which to do it, as long as there are rules to frame its operation.

I believe this bill is opening the door to the possibility of having many small parties, and a political party is not necessarily aimed at governing. The main objective of a political party is not necessarily to govern. There are a number of parties that know they will not govern but are there to fight for a cause. We have the example of the Bloc Québécois.

Whether this framework we are proposing is sufficient to limit the potential slippage in this regard is something that we will have to work on and assess in the longer term.

s'agit pas d'un parti improvisé. Il faut que ce soit un parti politique. Cela renforce la nécessité d'une bonne définition du terme «parti politique».

Le projet de loi C-24 permet aux partis politiques de recueillir ou de recevoir des contributions, mais impose des restrictions à ceux qui font des contributions. Toute organisation qui s'autoproclame parti politique et qui suit le processus sera assujettie à toutes ces restrictions. C'est aussi la raison pour laquelle une option est offerte; si ce n'est pas un vrai parti politique qui répond à ces normes, il est possible de supprimer l'enregistrement.

**Le sénateur Andreychuk:** Ma question est dans la même veine que le commentaire du président. Je suis tout à fait d'accord pour dire qu'il fallait une définition. Toutefois, quand on dit: «organisation dont l'un des objectifs essentiels consiste à participer aux affaires publiques...», je ne sais pas très bien quels peuvent être les autres objectifs essentiels, puisqu'ils ne sont pas énoncés. Deuxièmement, vous parlez des affaires publiques, qui sont l'un des aspects des activités d'un parti politique. Je me demande quelle est la responsabilité de quelqu'un qui a accès aux fonds destinés à la gouvernance du pays — la garantie de la Charte des droits, et cetera. Dans la société d'aujourd'hui, je pense que ce qui fait un parti, ce n'est pas seulement des affirmations idéologiques ou l'expression d'opinions divergentes.

Cela s'insère dans ma réflexion sur ce qui démarque une démocratie par rapport à d'autres types de régime politique. Il me semble que c'est plus que la possibilité de s'exprimer sur les affaires publiques, qui semble être ce qui intéresse la Cour. Un parti c'est pour moi plus que cela, et je suis un peu mal à l'aise à l'idée qu'une personne, avec d'autres qui pensent comme elle, puisse s'intéresser à une question unique et participer à un processus politique pour atteindre ses fins.

Cela peut être avantageux pour le public, mais connaît-on vraiment ses responsabilités en vertu de la Charte, de la Constitution et de la gouvernance démocratique du pays?

Ce sont des généralisations, mais je pense que vous voyez où je veux en venir. Il ne s'agit pas seulement d'affaires publiques.

**M. Saada:** Votre question est tout à fait valable. Un parti politique doit offrir au public des options, doit vouloir participer à la vie politique du pays.

Sur le fond, toute organisation qui veut participer à la vie politique du pays devrait disposer d'outils pour le faire, à la condition de suivre les règles régissant ses activités.

Je crois que ce projet de loi ouvre la porte à la possibilité que naissent de nombreux petits partis et qu'un parti politique ne vise pas nécessairement à gouverner. Le principal objectif d'un parti politique, ce n'est pas nécessairement de gouverner. Bon nombre de partis savent qu'ils n'auront pas le pouvoir mais veulent défendre une cause. Le Bloc québécois est un exemple.

Quant à savoir si le cadre proposé suffira à limiter les abus, il faudra que nous y travaillions et nous l'évaluions à long terme.

**Senator Andreychuk:** I agree this opens up an avenue, which I support, for more dialogue and more debate among the disparate points of view we have in Canada. However, Bill C-3 talks about violations, but I call them manipulative violations — criminal intent to misuse the process and misrepresent. It seems to me that a signal has to be included that it is not necessarily just about governance, but as part of a democratic process in which you gain these rights to put forward a point of view, you also take on a responsibility to the common good, to the public interest and to the Constitution. That kind of balance is not reflected fully in Bill C-3. It does not say that freedom has a price; democracy has a price, and that is to act responsibly for the common good and national-purpose interest. It is not just governance, but also being part of the process.

**Mr. Saada:** Senator, you and I share ideals of what a political party should be, but is it for us to decide whether a political party makes sense or respects these values? Is it not for the population to decide, and therefore are you not making the argument that one objective should be to have the parties' policies or positions submitted to that population by fielding at least one candidate?

**Senator Andreychuk:** What I am asking is, is that the only criteria to gain that responsibility, and then what about the subsequent misrepresentations? It seems to me in the next two years, if we do not do it now, we will have to wrestle with whether a political party means "an organization one of whose fundamental purposes is to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election." Is that what defines a political party in Canada? I think that is what the debate will be.

**Mr. Saada:** There is no easy answer. The only thing I can say at the present is if you look at any of the traditional political parties in Canada, of course they present candidates, but that is not the end in itself. It is a tool for promoting your own policies and aspiring to change the political picture.

The internal operation of parties is also part of the process.

I do not believe that you can frame the definition of a party to the point where you can hold them accountable for every single value the party will promote. It will be very difficult to do that unless you constrain the party so much that it is not free any more.

It is a grey area. It is very difficult to determine.

**Senator Smith:** I do not think this is directly on the point, but my curiosity is such that I cannot resist asking. Has the decision and then the review of the proposed legislation prompted this question: If you cannot have a minimum threshold in terms of the number of seats for which you are putting up candidates, what about the minimum number of seats to gain recognition as a party within a House? I suspect the answer would be that it falls within

**Le sénateur Andreychuk:** Je pense moi aussi qu'on ouvre la porte à davantage de dialogue et de discussion entre les divers points de vue existants au Canada. Mais le projet de loi C-3 parle de violations, que je qualifierais de manipulation — lorsqu'il y a une intention coupable d'abuser du processus et de tromper. Il me semble qu'il faut faire comprendre qu'il ne s'agit pas nécessairement seulement de gouvernance, mais que dans le cadre du processus démocratique qui accorde ces droits d'exprimer un point de vue, on a aussi la responsabilité d'assurer le bien commun, l'intérêt public et le respect de la Constitution. Je ne vois pas cet équilibre dans le projet de loi C-3. On n'y dit pas que la liberté a un prix, que la démocratie a un prix, soit d'agir de manière responsable pour le bien commun et l'intérêt national. Il ne s'agit pas seulement de gouvernance, mais de participation au processus.

**M. Saada:** Sénateur, nous partageons tous les deux des idéaux au sujet de ce que doit être un parti politique, mais est-ce à nous de décider si un parti politique se justifie ou respecte ces valeurs? N'est-ce pas à la population de décider? Par conséquent, ne défendez-vous pas l'argument selon lequel on doit avoir pour objectif de permettre aux politiques et positions d'un parti d'être soumises à la population, par la présentation d'au moins un candidat?

**Le sénateur Andreychuk:** Ce que je demande, c'est si ce critère suffit pour obtenir cette responsabilité et ensuite, qu'en sera-t-il si on essaie de tromper la population? Il me semble que dans deux ans, si on n'y songe pas tout de suite, il nous faudra nous demander si un parti politique ne serait pas «une organisation dont l'un des objectifs essentiels consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ces membres». Est-ce bien là la définition d'un parti politique au Canada? Je pense que c'est là-dessus que portera le débat.

**M. Saada:** Il n'y a pas de réponse facile. Tout ce que je peux dire pour l'instant, c'est que si on pense aux partis politiques traditionnels du Canada, il est vrai qu'ils présentent des candidats, mais ce n'est pas leur seul objectif. Le parti est un outil pour favoriser la promotion de ses politiques et pour aspirer à changer la donne politique.

Le fonctionnement interne des partis fait aussi partie du processus.

Je ne pense pas qu'on puisse définir un parti au point de tenir les partis responsables de chacune des valeurs dont ils font la promotion. Ce sera très difficile à faire, à moins d'imposer aux partis des contraintes telles qu'ils n'aient plus de liberté.

C'est une zone grise. C'est très difficile à cerner.

**Le sénateur Smith:** Je suis peut-être un peu à côté du sujet, mais ma curiosité est telle que je ne saurais résister. Est-ce que la décision, puis l'examen du projet de loi proposé a soulevé cette question: Si on n'atteint pas un seuil minimum relativement au nombre de sièges pour lesquels des candidats sont proposés, qu'en ait-il du nombre minimum de sièges pour être reconnu comme parti à la Chambre? Je soupçonne que la réponse se rapporte au



the purview of parliamentary privilege, but I never take anything for granted. I cannot resist satisfying myself there is no thin end of the wedge here.

**Mr. Saada:** I am hearing some words that I look forward to debating.

On page 11 of the judgment from the Supreme Court on *Figueroa* there is a very clear sentence: "...the manner in which Parliament determines which political parties have official status in the House of Commons is not at issue in this appeal."

Clearly, the Supreme Court made a distinction between the case at hand and the privilege of Parliament.

**Senator Smith:** It is not an issue. It sounds good, but I hope there will be no occasions down the road when we have to quote that citation back to them.

**Mr. Saada:** I am sure, senator, you will find the proper time to do that.

**Senator Stratton:** A rumour has been floating around for a while, about which the leader on our side had asked the government leader in the Senate, with respect to the *Figueroa* case. Was there an offer made by *Figueroa* to then-House leader Don Boudria that if the floor for the membership were dropped from 50 to 12, rather than below that, he would no longer pursue the case, and Mr. Boudria decided that rather than accept that offer, they would let the Supreme Court decide?

Could you answer that question for us?

**Mr. Saada:** First of all, to my knowledge, no such attempt was ever made. The second thing, which to me is a question of substance, is that the *Figueroa* case prompted the Supreme Court judgment. However, the Supreme Court judgment reflects its interpretation of our Charter and laws. In other words, whether or not this was going all the way to the Supreme Court, what is more important to me is the actual judgment of the Supreme Court.

To me, it is not a matter of arrangements between one and the other. Even if Mr. *Figueroa* had offered this agreement, which he did not, it would not have given us the benefit of the interpretation of the Supreme Court on this issue. I would rather have it than not have it.

**Senator Stratton:** That is curious and rather interesting — not that there was no deal being made between the two, but that you would rather have the interpretation and settle for the lower number.

On fundamental principle, one would think that you would want to decide what you could yourself without having to go to the Supreme Court for everything. On this issue, there is a point at which you should be able to say, "We should be able to work this out between two parties and prevent it from going to the Supreme Court by arriving at some compromise." I thought that was the essence of what you try to do in instances such as these.

privilege parlementaire, mais je ne tiens jamais rien pour acquis. Je ne peux m'empêcher de m'assurer qu'il n'y a pas déjà là un premier empiètement.

**M. Saada:** J'entends des propos dont j'ai hâte de débattre.

Le paragraphe 17 de l'arrêt de la Cour suprême dans la cause de *Figueroa* contient une phrase très claire: «...la façon dont le Parlement détermine quels partis politiques sont la qualité de partis officiels à la Chambre des communes n'est pas en litige en l'espèce».

La Cour suprême établit clairement une distinction entre la cause sur laquelle elle se prononce et le privilège du Parlement.

**Le sénateur Smith:** Cela ne pose pas de problème. Cette phrase semble encourageante, mais j'espère qu'à l'avenir, nous n'aurons pas l'occasion de rappeler aux juges de la Cour suprême leur propre citation.

**M. Saada:** Je suis certain, sénateur, que vous trouverez le moment opportun pour le faire.

**Le sénateur Stratton:** Depuis un moment, une rumeur circule, rumeur qui porte sur l'affaire *Figueroa* et qui a fait l'objet de questions posées par le leader de l'opposition au leader du gouvernement au Sénat. M. *Figueroa* a-t-il offert au leader à la Chambre de l'époque, Don Boudria, d'abandonner son action en justice si le seuil des 50 candidatures était abaissé à 12 et non en deçà de 12? M. Boudria a-t-il décidé de s'en remettre au jugement de la Cour suprême plutôt que d'accepter cette offre?

Pouvez-vous répondre à cette question?

**M. Saada:** Premièrement, à ma connaissance, aucune offre de ce genre n'a été faite. Deuxièmement, l'affaire *Figueroa* a conduit à l'arrêt de la Cour suprême, ce qui constitue une question de fond selon moi. Or, le jugement rendu par la Cour suprême reflète l'interprétation que font les juges de notre Charte et de nos lois. En d'autres termes, à mes yeux, la teneur de l'arrêt rendu par la Cour suprême est plus importante que la question de savoir si cette cause devait se rendre jusqu'à la Cour suprême.

Selon moi, il ne s'agit pas ici d'entente entre les partis. Si M. *Figueroa* avait fait cette proposition, ce qu'il n'a pas fait, nous n'aurions pas bénéficié de l'interprétation de la Cour suprême sur cette question. Je préfère connaître l'interprétation de la Cour suprême plutôt que d'en être privé.

**Le sénateur Stratton:** Voilà qui est curieux et plutôt intéressant. Je ne parle pas ici de l'absence d'entente entre les deux intéressés, mais du fait que vous préférez avoir l'interprétation de la Cour et vous contentez du seuil le moins élevé.

On serait porté à croire qu'en vertu d'un principe fondamental, vous voudriez vous-même prendre vos décisions dans la mesure du possible, sans toujours demander l'avis de la Cour suprême. Sur cette question, vous devriez être en mesure de trouver un moment opportun pour parvenir à un accord entre les deux parties, et trouver un compromis afin que la cause ne se rende pas devant la Cour suprême. Je croyais que c'était là essentiellement votre objectif en pareilles circonstances.

I would ask you to comment on that, if you could, or if you choose to. Perhaps you do not want to.

**Mr. Saada:** Are you asking me to comment on this?

**Senator Stratton:** Would you mind commenting?

**Mr. Saada:** With all due respect, senator, I am not relying on the Supreme Court to make legislative decisions. I say that when you make legislative decisions and you have information provided by the judgments of the Supreme Court, the hope is that you make better legislation.

Second, even if there was a deal that would reduce the number from 50 to 12, or whatever number it was, nothing could have prevented someone else from appealing it again and going all the way to find out what the Supreme Court felt about it.

The Supreme Court is not deciding what our legislation will be. The Supreme Court is giving its interpretation of what our Constitution says and whether or not our Canada Elections Act is in conformity with it. That is important information for legislators to have in order to draft a bill that will be as solid as possible.

**Senator Stratton:** My bottom-line concern is the growing perception that it is the Supreme Court that governs this land, not Parliament. That is real and exists amongst Canadians to a fairly large degree: Who is running this country? Is it the Supreme Court or is it Parliament? Decisions like these seem to marginalize the effective role of Parliament. That concerns me.

While we can respect the decisions of the Supreme Court, we also owe it to Parliament to ensure that the role of this place is not being diminished any more than it has to be. If we continue like this, it will have an impact on what Canadians think and believe about this place, and it is why we are seeing lower and lower voter turnout. There is an ever-increasing perception that Parliament is less effective and has less power. I think that is real. Perhaps you would like to comment on that.

**Mr. Saada:** Yes, senator. I sincerely do not accept the statement that the Supreme Court is running the country. We have become a constitutional democracy through the Charter and the system that we have adopted. This Charter and this Constitution were adopted by Parliament. The Supreme Court's role is to interpret the Constitution, which was a work of Parliament.

Once we have the interpretation by the Supreme Court, Parliament again has to address ways and means to respect its own fundamental law. The Supreme Court is not making a judgment on how it should be done. The Supreme Court does not tell you what should be done; it just tells you what is not acceptable. Then you must make a decision and find a legislative process to ensure that Parliament passes a law that is in conformity with the Constitution, which was itself passed by Parliament.

J'aimerais que vous me fassiez part de vos observations à cet égard, si vous le pouvez, ou si vous le souhaitez. Peut-être que vous ne le voulez pas.

**M. Saada:** Me demandez-vous de réagir à cela?

**Le sénateur Stratton:** Cela vous ennuerait-il de réagir?

**M. Saada:** Sauf votre respect, sénateur, je ne m'en remets pas à la Cour suprême pour prendre des décisions législatives. Je dis simplement que lorsqu'on doit prendre des décisions législatives et qu'on dispose des renseignements fournis par les arrêts de la Cour suprême, on espère pouvoir élaborer de meilleurs textes législatifs.

Deuxièmement, même s'il y avait eu une entente permettant de réduire le seuil de 50 à 12, ou peu importe le nombre, rien n'aurait empêché une autre personne de faire appel de ce nouveau seuil et de se rendre jusqu'au bout afin de connaître l'opinion de la Cour suprême.

La Cour suprême ne décide pas du contenu de nos lois. La Cour suprême donne son interprétation des dispositions de notre Constitution, et se prononce sur la constitutionnalité de la Loi électorale du Canada. Il s'agit là de renseignements importants dont les législateurs doivent disposer afin de rédiger un projet de loi qui soit aussi solide que possible.

**Le sénateur Stratton:** Ma crainte en définitive c'est la perception de plus en plus répandue comme quoi c'est la Cour suprême qui gouverne notre pays, et non le Parlement. Cette idée existe réellement et préoccupe bon nombre de Canadiens: qui dirige le pays? Est-ce la Cour suprême ou le Parlement? Des décisions telles que celles dont nous sommes saisis semblent marginaliser le rôle approprié du Parlement. Cela m'inquiète.

Bien que nous puissions respecter les décisions de la Cour suprême, nous avons également, envers le Parlement, le devoir de nous assurer que son rôle n'est pas réduit outre mesure. Si nous continuons à suivre cette voie, cela aura des incidences sur la perception qu'ont les Canadiens du Parlement, et cela explique la diminution constante du taux de participation aux élections. Il existe une perception de plus en plus répandue voulant que le Parlement soit moins efficace et ait moins de pouvoir. Cette idée existe réellement. Vous aimeriez peut-être nous donner votre avis?

**M. Saada:** Oui, sénateur. Je rejette sincèrement l'affirmation selon laquelle la Cour suprême dirige le pays. Nous formons une démocratie constitutionnelle grâce à la Charte et au système dont nous nous sommes dotés. Cette Charte et cette Constitution ont été adoptées par le Parlement. Le rôle de la Cour suprême consiste à interpréter la Constitution, qui est l'oeuvre du Parlement.

Une fois que la Cour suprême a donné son interprétation, le Parlement doit à nouveau trouver des moyens de se conformer à sa propre loi fondamentale. La Cour suprême ne se prononce pas sur la façon dont cela doit se faire. La Cour suprême ne vous dit pas ce que vous devez faire; elle vous dit ce qui est inacceptable. Vous devez ensuite prendre une décision et trouver un processus législatif qui permette au Parlement d'adopter une loi conforme à la Constitution, qui a elle-même été adoptée par le Parlement.



This is an important debate, and I am sure we have senators around the table who are experts and could re-intervene on the process. I hear what you say, and I heard a number of arguments along the same lines. The challenge that I would put before all of us is to think in terms of who made the fundamental law and who is legislating to ensure there is coherence between legislation and that fundamental law.

**Senator Joyal:** Mr. Minister, I noticed you said in your presentation that you wanted the standing committee of the House of Commons to study the *Figueroa* decision and that you would welcome Senate input. If it were a joint committee, we would have an opportunity to participate directly in that process. I am of the opinion that this decision is very significant in terms of its implications.

In my opinion, the principle outlined, especially by Justice Iacobucci, in this decision, which I happened to read and reflect upon last summer after it was published by the Supreme Court, might even question the electoral system as we know it. The implications of the principles would certainly preoccupy Senator Stratton. It is a unanimous decision; there is no doubt about where the court sits on this.

I would certainly have welcomed involvement, considering that there is a large reservoir of experience with electoral systems in the Senate. Many of us were involved previously in all kinds of electoral activities and campaigns. If you look around the table, you will see a fair representation of that. It is to be essentially a study, and the Senate is well placed to do that kind of reflection.

Do you see any way to change or to add to your approach or the mandate you gave, so that the Leader of the Government in the Senate could look at how we can participate in such a reflection?

**Mr. Saada:** Yes, this question is extremely important. First, let me explain why I referred the matter to the Procedure and House Affairs Committee. As you know, in the Democratic Reform Action Plan that I tabled on behalf of the government last February 4, we talk extensively about increasing the role of parliamentarians. At the time, we were talking specifically about the House of Commons. The Senate has its own way of doing things. One way to increase parliamentary responsibility, and that of members of Parliament, is to allow committees to not only intervene in reaction to a bill drafted from outside, but to work on actually drafting a bill. I have asked the committee members to come back with a draft bill on the implications of *Figueroa* and how the Canada Elections Act should be changed. I would very much welcome input from the Senate.

I cannot direct the committee to become a joint committee with the Senate because I have already asked it to take care of this within the framework of the House of Commons. There are a number of ways that this can be done. For instance, if the chairs

Il s'agit d'un débat important, et je suis certain qu'il y a, autour de la table, des sénateurs qui sont des spécialistes de la question et qui pourraient intervenir au sujet du processus. Je comprends bien ce que vous dites, et j'ai entendu un certain nombre d'arguments similaires. Je nous mets tous au défi de nous rappeler qui a adopté la loi fondamentale, et qui légifère en vue de respecter la cohérence entre la législation et cette loi fondamentale.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur le ministre, lors de votre exposé, j'ai remarqué que vous souhaitiez que le Comité permanent de la Chambre des communes étudie la décision rendue dans l'affaire de *Figueroa*, et que vous accueilliez favorablement la contribution du Sénat. S'il y avait un comité mixte, nous aurions l'occasion de participer directement à ce processus. J'estime que les conséquences de cette décision sont très importantes.

Selon moi, le principe énoncé par le juge Iacobucci, en particulier, dans cet arrêt, que j'ai lu attentivement l'été dernier après sa publication par la Cour suprême, pourrait même remettre en question le système électoral actuel. Les conséquences de ces principes seraient certainement de nature à préoccuper le sénateur Stratton. Il s'agit d'une décision unanime; l'opinion de la Cour à ce sujet ne fait aucun doute.

J'aurais certainement été très heureux que nous puissions apporter notre contribution, considérant le vaste réservoir d'expérience en matière de systèmes électoraux, qui existe au Sénat. De nombreux sénateurs ont déjà participé à toutes sortes d'activités et de campagnes électorales. C'est le cas de la plupart des sénateurs qui sont réunis autour de cette table. Il s'agira essentiellement d'une étude, et le Sénat est tout à fait indiqué pour mener ce genre de réflexion.

Entrevoyez-vous une façon de modifier ou d'élargir votre démarche ou le mandat que vous avez confié afin que le leader du gouvernement au Sénat puisse envisager la façon dont nous pourrions participer à une telle réflexion?

**M. Saada:** Oui, il s'agit d'une question extrêmement importante. D'abord, permettez-moi de vous expliquer pourquoi j'ai renvoyé cette question au Comité de la procédure et des affaires de la Chambre. Comme vous le savez, le Plan d'action sur la réforme démocratique que j'ai déposé au nom du gouvernement le 4 février dernier, traite abondamment du rôle accru qu'on veut confier aux parlementaires. À l'époque, nous parlions spécifiquement de la Chambre des communes. Le Sénat a sa propre façon de faire les choses. L'une des façons d'élargir la responsabilité des parlementaires, consiste à permettre aux comités de participer à la rédaction d'un projet de loi au lieu de limiter leur participation à une intervention en réaction à un projet de loi à la rédaction duquel ils n'ont pas pris part. J'ai demandé aux membres du comité de préparer un avant-projet de loi sur les conséquences de l'arrêt *Figueroa* et sur les changements à apporter à la Loi électorale du Canada. J'accueillerais très favorablement toute contribution venant du Sénat.

Je ne peux pas enjoindre le comité à devenir un comité mixte avec le Sénat car je lui ai déjà demandé de traiter de cette question dans le contexte de la Chambre des communes. Il y a plusieurs façons de procéder. Par exemple, si les présidents des comités du

of the Senate and the House committees would decide to study this matter together, to share the information instead of duplicating it, I would have no problem whatsoever with that.

We are talking here about a draft bill. The Senate can intervene at a number of stages. I am prepared to listen. I am very open-minded about that. I do not feel that I should impose that on the Standing Committee on Procedure and House Affairs of the House of Commons. Certainly I would welcome any initiative coming from parliamentarians to engage in this work jointly.

**Senator Joyal:** In the same vein, you will know that Mr. Figueroa wanted to question some other aspects of Bill C-24 — I do not know which ones — the bill that we adopted last session.

I am informed that there is another group in Toronto, led by a professor at the University of Toronto, wanting to question the electoral system. They will use the decision in *Figueroa* extensively to support their contention that the electoral system of Canada might not meet a threshold — to use another word that kind of became a buzzword of the Supreme Court of Canada in relation to elections — that is consistent with the Charter.

Could you tell us quickly, according to any information you have, at what level of progress those court actions might be now?

**Mr. Saada:** I do not know the stage of the case to which the honourable senator refers.

**Mr. Stéphane Perrault, Privy Council Officer, Senior Counsel, Legislation and House Planning, Privy Council Office:** The trial stage has not begun and probably will not until the fall.

**Mr. Saada:** In terms of the substance of that matter, when I requested the Committee on Procedure and House Affairs to look at the implications of *Figueroa*, I chose my words very carefully so as not to close any door. I invited the committee to look at the big picture. Since I have not set narrow parameters, surely these cases will have an impact on the work of the committee.

**Senator Joyal:** I brought to your attention the letter that I sent to your predecessor in regard to the issues raised by Bill C-24. The court has stood those items, but has recognized that it might revisit them at the appropriate moment, that is, when there would be litigation. That is a concern.

As Senator Stratton says, I wonder if we are not in need, as a country, of an overall study of our approach to the system so that we are not always in a reactive mode in terms of those various cases that we know are in the field. These matters pop up, and each time we legislate something, someone looks to see if there is a Charter issue there and then moves on.

Sénat et de la Chambre décidaient d'étudier cette question conjointement, de mettre en commun les informations plutôt que de faire double emploi, je n'y verrais absolument aucun inconvénient.

Nous parlons ici d'un avant-projet de loi. Le Sénat peut intervenir à diverses étapes. Je suis prêt à écouter. Je suis très ouvert à cela. Je ne crois pas que je dois imposer cette façon de faire au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de la Chambre des communes. Sans aucun doute, je serais très favorable à toute initiative émanant des parlementaires en vue de travailler ensemble sur cette question.

**Le sénateur Joyal:** Dans le même ordre d'idées, vous savez sans doute que M. Figueroa voulait remettre en question d'autres aspects du projet de loi C-24, le projet de loi que nous avons adopté lors de la dernière session. Je ne sais pas exactement de quels aspects il s'agit.

On me dit également qu'un professeur de l'Université de Toronto est à la tête d'un groupe qui souhaite contester le système électoral. Ce groupe se servira abondamment de l'arrêt rendu dans l'affaire *Figueroa* pour étayer son allégation voulant que le système électoral du Canada ne respecte pas un seuil qui soit conforme à la Charte, seuil étant un mot qui semble être à la mode chez les juges de la Cour suprême du Canada pour parler des élections.

Pourriez-vous nous expliquer brièvement, selon les informations dont vous disposez, où en sont ces actions en justice à l'heure actuelle?

**M. Saada:** Je ne sais pas à quelle étape se trouve la cause dont parle l'honorable sénateur.

**M. Stéphane Perrault, agent principal du Conseil privé, conseiller, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé:** Le procès n'a pas encore commencé et ne débutera probablement pas avant l'automne.

**M. Saada:** En ce qui concerne le fond de la question, lorsque j'ai demandé au Comité de la procédure et des affaires de la Chambre d'étudier les conséquences de l'arrêt dans l'affaire *Figueroa*, j'ai soigneusement choisi les termes que j'utilisais afin de ne rien exclure. J'ai invité le comité à envisager l'ensemble de la situation. Comme je n'ai pas établi de paramètres étroits, ces causes auront sûrement une incidence sur le travail du comité.

**Le sénateur Joyal:** J'ai porté à votre attention la lettre que j'ai envoyée à votre prédécesseur au sujet des questions soulevées par le projet de loi C-24. La Cour a réservé ces éléments, mais a reconnu qu'elle pourrait les réexaminer en temps opportun, c'est-à-dire s'ils faisaient l'objet d'un litige. C'est là une préoccupation.

Comme le dit le sénateur Stratton, je me demande si, pour le bien du pays, il ne serait pas nécessaire de faire un examen général de notre façon d'aborder le système, pour éviter de réagir constamment aux diverses causes qui, nous le savons, existent. Ces questions surgissent, et chaque fois que nous légiférons, quelqu'un cherche un motif de contestation lié à la Charte et va de l'avant.



At some point, the impression is created that our system is not at all in accordance with the principles of the Charter and that we are dealing with piecemeal work. This is a bad signal, in a way. The democratic process must work within well-known, stable rules. This bill is self-explanatory, as you said. There is a sunset clause. We do not know whether in two years that bill will still be what we want. That is very important, especially from our point of view in the Senate. Many of my colleagues share the opinion that the system must be stable and sound. We can never prevent someone from going to court, as you quite appropriately said, but there is, at a minimum, an understanding that the various levels of the system should be stable to a degree.

Every six months there is another bill that touches on another aspect of the Elections Act. Why are we in this situation? How should we address that?

**Mr. Saada:** The point of Senator Joyal is valid. The implications of the question are far reaching. For instance, we know we have a case presently before the Supreme Court. We are waiting for the court's decision on the *Harper* case. This bill has implications for the spending of political parties in terms of television, radio and so forth. That there are many organizations that can become political parties by virtue of this change raises the issue of representation. Therefore, how our system is set up, who is voting for what and how you have representation in the House and so on, all of those issues are very important. A number of provinces are already working on them.

I know that we have limited time, but I just wish to refer to two or three cases. First, we know that at least five provinces have a minister for democratic reform, in one form or another. I had the pleasure of going to B.C. to attend one of the deliberation sessions of the citizens' assembly and how they operate in addressing the concerns that Senator Joyal raises.

We have a two-year sunset clause. I have asked the committee to report within one year of the draft bill. That will allow us reasonable time to actually look at the big picture. As I have not set any limitations on the study, I am opening the door for a broad study such as Senator Joyal outlines.

**Senator Joyal:** I will finish with the definition of "political party." Clause 1 of the bill defines a political party as "an organization one of whose fundamental purposes is to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election."

My simple view of a political party is not that it is an organization; it is a grouping of citizens. The definition puts the emphasis on the structure, not on the people.

Clause 3 at the top of page 2 refers to the names and addresses of 250 electors. I understand the principles of the Supreme Court, but do we not go too far in the other direction? Should we not

Vient un moment où se crée l'impression comme quoi notre système n'est pas du tout conforme aux principes de la Charte et que le travail se fait de façon ponctuelle. C'est un message négatif, d'une certaine façon. Le processus démocratique doit être encadré par des règles stables et connues de tous. Ce projet de loi est suffisamment explicite, comme vous l'avez dit. Il y a une disposition de temporarisation. Nous ne savons pas encore si ce projet de loi correspondra toujours à ce que nous voudrions dans deux ans. C'est très important, surtout du point de vue du Sénat. Beaucoup de mes collègues estiment que le système doit être stable et solide. Nous ne pouvons en aucun cas empêcher les actions en justice, comme vous l'avez si bien dit. Toutefois, il faut à tout le moins une entente selon laquelle les paliers du système doivent être stables dans une certaine mesure.

Tous les six mois, on dépose un autre projet de loi sur un autre aspect de la Loi électorale. Pourquoi en est-il ainsi? Comment corriger cette situation?

**M. Saada:** Le sénateur Joyal a raison. C'est une question lourde de conséquences. Ainsi, la Cour suprême est actuellement saisie de l'affaire *Harper*, et nous attendons sa décision. Ce projet de loi influera sur les dépenses des partis politiques pour la publicité à la télévision, à la radio, et ainsi de suite. Bien des organisations pourront devenir des partis politiques par suite de ce changement, et cela soulève la question de la représentation. Par conséquent, la structure même de notre système, qui vote pour quoi, comment la population est représentée à la Chambre, et cetera, toutes ces questions sont très importantes. Certaines provinces se penchent déjà sur la question.

Je sais que nous avons peu de temps, mais j'aimerais vous donner deux ou trois exemples. D'abord, nous savons qu'au moins cinq provinces ont déjà un ministre chargé de la réforme démocratique, sous une forme ou une autre. J'ai eu le plaisir d'assister, en Colombie-Britannique, à l'une des séances de l'assemblée des citoyens et j'ai pu constater comment, dans le cours de leurs délibérations, ils tentent de répondre aux préoccupations qu'a soulevées le sénateur Joyal.

Il y a aussi une disposition de temporisation après deux ans après son entrée en vigueur. J'ai demandé au comité de présenter un rapport un an après le dépôt de l'avant-projet de loi. Cela devrait nous donner suffisamment de temps pour bien examiner l'ensemble de la situation. Je ne veux nullement limiter l'examen et je souhaiterais même une étude aussi vaste que celle que décrit le sénateur Joyal.

**Le sénateur Joyal:** Je terminerai sur la définition de «parti politique». L'article 1 du projet définit ainsi le terme «parti politique»: «organisation dont l'un des objectifs essentiels consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres».

Pour moi, un parti politique n'est pas une organisation mais un simple groupe de citoyens. À mon avis, cette définition insiste davantage sur la structure que sur ceux qui la composent.

L'article 3, au haut de la page 2, exige les noms et adresses de 250 électeurs. Je comprends les principes qui sous-tendent l'arrêt de la Cour suprême, mais n'est-ce pas aller trop loin dans l'autre

establish — I hesitate to use the word “reasonable” in terms of the number of members — but establish that in a more representative way?

The bill refers to 250 people. I know many organizations that could split themselves into many different parties all over the country with 250 people each, and we would end up with a situation whereby I do not know how we would devise our voting system, the ballot would be so long.

Should not the definition put the emphasis on the number of people rather than on the essential structure? It speaks of political parties as organizations, but “organization” is not defined, so we have to go to the common sense definition of what is an organization.

A political party is more a grouping of people than an organization.

**Mr. Saada:** There are two elements to the question. Senator Joyal said that a party is not an organization but a grouping of citizens. If you have a grouping of citizens that is structured and organized, it automatically becomes an organization. While I understand the philosophical differentiation Senator Joyal wishes to make between the two, at the same time, the only word we have to describe an organized group is “organization.” If you have a certain number of members, you have to have a person responsible, a leader, and all of these constraints allow for it to be recognized as a party. It becomes an organization.

As far as the size is concerned, again, I understand your argument. However, the judgment of the Supreme Court has been very clear: The number of members is totally irrelevant.

I believe that we had in the law a requirement for 100 members and now we are at 250.

**Senator Stratton:** I am sorry to interject. If the figure of 100 was acceptable before, what would prevent a group from going to the Supreme Court and saying, “Look, they have raised it to 250 when it was 100. We think it should go back to 100, or it should go down to 50?” What would prevent that from being a successful argument?

**Mr. Saada:** I will ask Mr. Perrault to answer, if you do not mind.

**Mr. Perrault:** First, any number is, by definition, arbitrary. If you look at various jurisdictions, Australia, for instance, has 500. Some have lower numbers. We had 100.

The increase to 250 is not to exclude small groups. Everyone agrees that 250 is small to begin with. We are not talking about large organizations. The reason for the increase is to make it clear that this must be read in conjunction with the signature requirements. This is a bona fide organization. This is really an anti-abuse measure to ensure that these groups that sign up for registration actually have enough people behind them who are willing to say this is serious — not in the sense of their platform, but that this is not a fraudulent group. We can find a substantive

direction? Ne devrions-nous pas prévoir — j’hésite à employer le terme «raisonnable» pour ce qui est du nombre de personnes — une méthode assurant une meilleure représentation?

Le projet de loi exige les noms et adresses de 250 personnes. Je connais bien les organisations qui pourraient se constituer, un peu partout au pays, en partis différents comptant 250 personnes chacun et le bulletin de vote serait alors si long que je vois mal comment on pourrait procéder au scrutin.

La définition ne devrait-elle pas mettre l’accent sur le nombre de personnes plutôt que sur la structure de base? Le projet de loi définit les partis politiques comme étant des organisations, mais le mot «organisation», lui, n’est pas défini, de sorte que nous devons nous en remettre au sens commun de ce terme.

À mon avis, un parti politique est davantage un groupe de personnes qu’une organisation.

**M. Saada:** La question comporte deux éléments. Le sénateur Joyal affirme qu’un parti n’est pas une organisation mais un groupe de citoyens. Or, dès qu’un groupe de citoyens est structuré et organisé, il devient automatiquement une organisation. Je comprends la distinction philosophique que veut faire le sénateur Joyal entre les deux, mais le seul mot que nous avons pour décrire un groupe organisé, c’est le mot «organisation». Si votre groupe compte un certain nombre de membres, il doit aussi compter un dirigeant et dès lors, il peut être reconnu comme parti. Le groupe devient une organisation.

En ce qui concerne la taille du groupe, encore une fois, je comprends votre argument. Toutefois, l’arrêt de la Cour suprême est très clair: le nombre de membres n’a pas d’importance.

Je crois qu’auparavant, la loi exigeait 100 membres et ce sera dorénavant 250.

**Le sénateur Stratton:** Excusez-moi de vous interrompre. Si 100 personnes, était un chiffre acceptable auparavant, qu’est-ce qui empêcherait un groupe de faire valoir l’argument suivant devant la Cour suprême: «auparavant, il devait y avoir au moins 100 membres, et dorénavant, ce sera 250. Nous estimons que ce nombre devrait être abaissé à 100 ou même à 50»? Ne serait-ce pas un argument légitime?

**M. Saada:** Si vous le permettez, je demanderais à M. Perrault de répondre à votre question.

**M. Perrault:** Tout nombre est, par définition, arbitraire. Ailleurs, à l’étranger, en Australie par exemple, on exige 500 membres. Nous avons des exigences moindres. Auparavant, c’était 100.

Nous n’avons pas relevé ce nombre à 250 pour exclure les petits groupes. Tous sont d’accord pour dire qu’un groupe de 250 est petit. Il ne s’agit pas de grandes organisations. Nous avons augmenté le nombre pour qu’il soit bien clair que cette exigence s’accompagne d’une autre relative aux signatures. C’est ce qui en fait une organisation de fait. C’est une mesure contre les abus, qui vise à faire en sorte que les groupes qui demandent à s’enregistrer ont l’appui de suffisamment de gens disposés à confirmer que cette organisation est sérieuse — non pas par rapport à son



number of people who are willing to put their names forward and say, "I am a member and I support the registration of the party." It is really an issue of accountability rather than size.

**Senator Stratton:** It is also challengeable in the court.

**Mr. Perrault:** Absolutely.

**Senator Stratton:** That is my point.

**The Chairman:** I will ask the officials to stay. Before the minister leaves, Senator Rivest did not have a chance to ask a question yet.

**Mr. Saada:** I would not miss that for the world.

[Translation]

**Senator Rivest:** When I saw this bill I wondered, given the problems of the current administration, whether the Liberal Party of Canada was having a hard time finding 50 people. I thought that maybe they wanted to pass this legislation to salvage what was left. Then someone told me that that is not what it was for, it was because of a Supreme Court decision.

I know that there have been rulings or challenges in some provinces. Are there similar limits in terms of the required number of candidates? Have there been any legal decisions on this point?

**Mr. Saada:** As far as I know, there is only one province in Canada without limits like these, and that is British Columbia. All of the others have limits of this kind.

**Senator Rivest:** Are those limits, given the Supreme Court decision, likely to be quashed?

**Mr. Saada:** Yes, in theory.

**Senator Rivest:** They have not been yet?

**Mr. Perrault:** In Quebec, there is a court case, but there was an interim stay of proceedings. The Government of Quebec said that it was working on a bill to settle the issue. That is what is to be expected.

**Mr. Saada:** That said, there is currently in Quebec an initiative that has not yet taken the form of a bill, but that overhauls the whole issue of representation.

**Senator Rivest:** We know that this legislation comes into force in June. Would this legislation apply if a spring election were called this weekend or next?

**Mr. Saada:** The legislation would apply, but new parties could not register because that takes six months. Right?

**Mr. Perrault:** Registration takes 60 days, and that is current procedure. The application has to have been made 60 days before the writ is dropped.

programme, mais plutôt qu'il ne s'agit pas d'un groupe frauduleux. Il faut qu'il y ait un nombre important de gens qui soient prêts à apposer leur signature et, se faisant, à se déclarer membre du groupe et à appuyer l'enregistrement du parti. Il s'agit en fait de responsabilité plutôt que de taille.

**Le sénateur Stratton:** Mais cela pourrait être contesté devant les tribunaux.

**M. Perrault:** Absolument.

**Le sénateur Stratton:** Voilà où je voulais en venir.

**Le président:** Je demanderais aux fonctionnaires de bien vouloir rester et je donne la parole au sénateur Rivest qui aimerait poser une question au ministre avant qu'il ne parte.

**M. Saada:** Je ne raterais cette occasion pour rien au monde.

[Français]

**Le sénateur Rivest:** Lorsque j'ai vu ce projet de loi je me suis demandé, compte tenu des problèmes de l'administration actuelle, si le Parti libéral du Canada avait de la difficulté à trouver 50 personnes. Je me suis dit qu'ils voulaient adopter un projet de loi pour essayer de sauver les meubles. Après, on m'a dit que non ce n'était pas pour cela, mais plutôt à cause d'une décision de la Cour suprême.

Je sais qu'il y a eu des jugements ou des contestations dans certaines provinces. Y a-t-il des limitations de même nature sur les exigences du nombre de candidats? Y a-t-il eu des décisions juridiques à ce sujet?

**M. Saada:** D'après mes connaissances, il n'y a qu'une seule province au Canada qui n'ait pas de limitations comme celles-ci, c'est la Colombie-Britannique. Toutes les autres ont des limitations de ce genre.

**Le sénateur Rivest:** Est-ce que ces limitations, en regard de la décision de la Cour suprême, risquent d'être invalidées?

**M. Saada:** En principe, oui.

**Le sénateur Rivest:** Elles ne l'ont pas encore été?

**M. Perrault:** Au Québec, il y a un litige et on a suspendu les procédures en attendant. Le gouvernement du Québec a dit qu'il travaillait à un projet de loi pour remédier à la question. On peut effectivement s'attendre à cela.

**M. Saada:** Cela dit, au Québec il y a une initiative actuellement qui n'est pas encore traduite en termes de projet de loi, mais qui travaille en profondeur sur la question de la représentation.

**Le sénateur Rivest:** Nous savons que la date d'entrée en vigueur de cette loi est en juin. Est-ce que cette loi s'appliquerait si les élections étaient déclenchées au printemps, c'est-à-dire cette fin semaine ou la semaine prochaine?

**M. Saada:** La loi s'appliquerait, mais l'enregistrement de nouveaux partis ne pourrait pas se faire parce que cela prendrait six mois avant que cela puisse se faire. N'est-ce pas?

**M. Perrault:** Il faut 60 jours pour l'enregistrement et c'est une procédure actuelle. Il faut que la demande ait été faite 60 jours avant l'émission des brefs.

**Senator Rivest:** The possible election timetable has no influence on the application of this bill?

**Mr. Saada:** Not based on your spring election scenario.

**Senator Rivest:** At first glance, the requirements of the legislation appear not unreasonable to me, but the Supreme Court is not of the same view. I found that somewhat worrisome, given that it is for us to decide, after all. I understand that there is section 1 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Have you thought about the notwithstanding clause?

**Mr. Saada:** I am told that the notwithstanding clause would not apply.

**Senator Rivest:** Because it is a matter of electoral law?

[English]

**Senator Stratton:** When your government was looking at the health care system, former Premier Romanow of Saskatchewan, as well as the Senate, did a report on health care reform. What would you say to the idea that perhaps this chamber should take a look at that issue as a second perspective on what you are having the House do? In other words, that we look at what should happen with respect to this independently of what the House is doing.

We have opened a Pandora's box here. What we are doing is engaging in a short-term, knee-jerk reaction. I do not think we have looked at the impact. I do not see any previous examination that indicates to me that I can have confidence in this bill yet.

I just do not see any evidence presented, on the House side particularly, to give me a high level of confidence. We know there is a sunset clause; I understand that. I know you are doing a long-term study. Perhaps two perspectives could take place, but I am concerned about the bill in respect of to whom we have talked and its impact in the short term. What did the House do with respect to this bill? All we are hearing is what the government has done. I do not see what the House itself did.

**Mr. Saada:** First of all, I appreciate the question on the issue of the Senate and the House of Commons. It touches on what Senator Joyal was alluding to a moment ago.

I gave you the best answer I could. I would be open-minded about whatever format the Senate and the House of Commons come up with in order to coordinate their work.

As for the second point, this bill went through a process, and the Standing Committee on Procedure and House Affairs heard the witnesses it felt it must hear to be informed on the bill. After scrutiny of the bill and hearing the witnesses, members of Parliament in their wisdom decided they would support it. Actually, that is the beauty of our system. Once

**Le sénateur Rivest:** Avec le calendrier électoral possible, cela n'a pas d'influence sur l'application de ce projet de loi?

**M. Saada:** Partant de votre hypothèse d'élections au printemps, non.

**Le sénateur Rivest:** À première vue, les exigences de la loi ne me paraissent pas déraisonnables, mais la Cour suprême n'est pas de mon avis. Cela m'apparaissait un peu inquiétant dans le sens que c'est quand même à nous de décider cela. Je comprends qu'il y a l'article 1 de la Charte canadienne des droits et libertés. Avez-vous pensé à la clause nonobstant?

**M. Saada:** On me dit que la clause nonobstant ne s'appliquerait pas.

**Le sénateur Rivest:** Parce qu'il s'agit de droit électoral?

[Traduction]

**Le sénateur Stratton:** Pendant que votre gouvernement étudiait le système de soins de santé, l'ancien premier ministre de la Saskatchewan, M. Romanow, et le Sénat ont chacun présenté un rapport sur la réforme des soins de santé. Que pensez-vous de l'idée de permettre au Sénat de se pencher sur ce dossier, pour faire, en quelque sorte, une contre-expertise de l'étude à laquelle procède la Chambre? Autrement dit, nous pourrions faire un examen indépendant de celui de la Chambre.

Nous avons ouvert une boîte de Pandore et nous réagissons de façon instinctive, en ne pensant qu'à court terme. Je crois que nous n'avons pas bien examiné toutes les répercussions. Aucune étude ne m'a encore donné confiance en ce projet de loi.

Aucune indication, dans les témoignages présentés à la Chambre particulièrement, ne me donne grande confiance dans cette mesure législative. Nous savons qu'elle comporte une disposition de temporisation. Je sais aussi que vous vous êtes engagé dans une étude à long terme. Il serait peut-être bon d'avoir deux points de vue. J'ai des préoccupations qui découlent des entretiens que nous avons eus avec certaines personnes, ainsi que relativement à l'incidence du projet de loi à court terme. Qu'a fait la Chambre de ce projet de loi? Vous ne nous avez parlé de ce que le gouvernement a fait. Je ne vois toujours pas ce que la Chambre a fait.

**M. Saada:** D'abord, je comprends votre question sur les travaux du Sénat et de la Chambre des communes. Elle rejoint les propos qu'a tenus le sénateur Joyal il y a un moment.

Je vous ai répondu du mieux que je pouvais. Je reste ouvert à toutes formes de coordination des travaux de la Chambre des communes et du Sénat.

Deuxièmement, ce projet de loi est passé par bien des étapes et le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a entendu les témoins qu'il a jugé devoir entendre pour être bien informé. Après avoir examiné le projet de loi et entendu les témoins, les députés, dans leur sagesse, ont décidé d'appuyer cette mesure législative. C'est d'ailleurs l'un des principaux



that process finished, it came to your place. Another process is now taking place and we will see how the bill will ride.

I draw to your attention the fact that it would have been impossible, within the deadlines set by the statement of the Supreme Court, to address the full implications at great length. It would have taken months to do that. It would have been irresponsible for me, as a minister, not to assume that if we did nothing, we would create a real problem that would have cost taxpayers a lot of money. All kinds of pressure groups and lobbies could have declared themselves political parties.

We had to take quick action. I repeat: I do not believe this bill is perfect. It is an insurance policy, a safeguard. The real answer to the *Figueroa* case will come down the pipe before the sunset date is reached. I will need your help on that one.

**The Chairman:** Minister, thank you for taking the time to be with us and for sharing your views.

Honourable senators, I have an initial report from our legal counsel, Mark Audcent, with respect to Bill C-20. As you will recall, Senator Joyal raised the question with respect to Bill C-20 of whether we would need a royal recommendation. The report will be ready for distribution to colleagues tomorrow morning in both official languages. Right now, I can tell you that the essence of his opinion is that we do not need a royal recommendation. Do we need to hear from him, or, once colleagues have had a chance to read the report, can we go to clause-by-clause tomorrow?

**Senator Joyal:** I personally have no problem. We can read the opinion. You say there is no problem. I do not doubt the conclusion.

**The Chairman:** Mr. Audcent says that. Obviously, if there is an issue with his conclusions, we will not go to clause-by-clause consideration. If there is no issue, we will proceed.

**Senator Joyal:** We will see the precedents and so forth.

**The Chairman:** We will discuss it tomorrow morning.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Thursday, April 29, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:59 a.m. to consider Bill C-3, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act as well as Bill C-20, to change the names of certain electoral districts — clause-by-clause study.

**The Honourable George J. Furey** (*Chairman*), presiding.

avantages de notre système: une fois ce processus terminé, vous avez été saisis du projet de loi. Vous amorcez maintenant un nouveau processus et il nous reste à voir comment le projet de loi s'en sortira.

Je vous signale qu'il aurait été impossible de faire une étude approfondie des répercussions du projet de loi avant l'échéance fixée par la Cour suprême. Une telle étude aurait pris des mois. Il aurait été irresponsable de ma part, en ma qualité de ministre, de ne pas présumer qu'en ne faisant rien, nous créerions un problème très coûteux pour les contribuables. Toutes sortes de groupes d'intérêts et de pression se seraient déclarés des partis politiques.

Il a fallu agir rapidement. Je le répète, je ne considère pas ce projet de loi comme parfait. C'est une police d'assurance, une mesure de protection. La véritable réponse à l'affaire *Figueroa* sera donnée plus tard, avant la date d'extinction de la loi. J'aurai d'ailleurs besoin de votre aide à ce chapitre.

**Le président:** Monsieur le ministre, merci beaucoup d'avoir pris le temps de venir nous faire part de votre position.

Chers collègues, j'ai un premier rapport de notre conseiller juridique, Mark Audcent, sur le projet de loi C-20. Vous vous souvenez sans doute que le sénateur Joyal avait demandé s'il faudrait une recommandation royale pour le projet de loi C-20. Le rapport sera distribué dans les deux langues officielles demain, mais je peux déjà vous dire que, essentiellement, notre conseiller juridique est d'avis qu'une recommandation royale n'est pas nécessaire. Voulez-vous entendre le témoignage de M. Audcent ou pourrions-nous dès demain procéder à l'étude article par article, après que vous ayez lu son rapport?

**Le sénateur Joyal:** Pour ma part, je n'y vois pas d'objection. Nous pourrions lire l'opinion de M. Audcent. Vous dites qu'il n'y a aucun problème. Je ne mets pas en doute sa conclusion.

**Le président:** Oui, c'est ce que dit M. Audcent. Bien sûr, si ses conclusions soulèvent des questions, nous ne commencerons pas l'étude article par article. Mais si rien n'y fait obstacle, c'est ce que nous ferons.

**Le sénateur Joyal:** Nous verrons les précédents et ainsi de suite.

**Le président:** Nous en discuterons demain matin.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le jeudi 29 avril 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 59 pour étudier le projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu ainsi que le projet de loi C-20, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales. Étude article par article.

**L'honorable George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

*[Translation]*

**The Chairman:** Honourable senators, we have a quorum. This morning, we continue our study of Bill C-3, an Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act.

*[English]*

Honourable senators, following Bill C-3, we will have further discussions on Bill C-20. As agreed yesterday, we will proceed to clause-by-clause consideration if all members are satisfied with the opinion received this morning from the Law Clerk and if answers concerning the issue of Royal Recommendation are satisfactory.

I welcome once again officials from Elections Canada, Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, Mr. James Sprague, Senior Practitioner and General Counsel, and Ms. Diane Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel.

Mr. Kingsley, please proceed.

**Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer:** Thank you, Mr. Chairman. My presentation should take six minutes. It is a privilege for me, as always, to appear before this committee at this time during your study of Bill C-3, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act. I wish to thank you for introducing the two senior officials from my office who are with me today. I will also say that I appreciated having two days instead of one day to prepare for this appearance. Sometimes, matters are more complex than initially they appear.

Today, I shall discuss briefly the implications of the ruling of the Supreme Court of Canada in *Figuroa v. Canada*. I shall review the additional responsibilities that this bill would assign to the Chief Electoral Officer.

In introducing this proposed legislation to the Senate on April 20, 2004, Senator Mercer underscored the importance of having legislation adopted before the June 27, 2004, deadline set by the Supreme Court of Canada. This is also the date on which these amendments are to come into force. However, the bill also provides that the new registration rules come into force before that date, once I have made the necessary preparations for the proposed act to be brought into operation and once I have published a notice in the *Canada Gazette* to that effect.

Senator Mercer also mentioned that as a result of an amendment adopted by the House of Commons, the party registration regime to be instituted by Bill C-3 would expire after two years. Furthermore, the Honourable Jacques Saada, Leader of the Government in the House of Commons, announced when the bill was tabled in the House of Commons that the government intends that the party registration rules be re-examined by the Commons Committee on Procedure

*[Français]*

**Le président:** Honorables sénateurs, il y a quorum. Ce matin, nous allons continuer notre étude du projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu.

*[Traduction]*

Honorables sénateurs, après avoir examiné le projet de loi C-3, nous nous pencherons sur le projet de loi C-20. Comme nous en avons convenu hier, nous en effectuerons l'étude article par article, si tous les membres sont satisfaits de l'opinion que nous avons reçue ce matin du légiste et des réponses concernant la question de la recommandation royale.

Je souhaite encore la bienvenue aux représentants d'Élections Canada: M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections; M. James Sprague, juriste-expert et avocat général; enfin, Mme Diane Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique.

Monsieur Kingsley, je vous cède la parole.

**M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections:** Je vous remercie monsieur le président. Mon exposé devrait durer six minutes. Comme toujours, c'est un privilège pour moi de comparaître devant le comité au moment où il examine le projet de loi C-3, Loi modifiant la loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu. Je tiens à vous remercier d'avoir présenté les deux hauts fonctionnaires de mon bureau, qui m'accompagnent aujourd'hui. Je vous dirai également que je vous sais gré de m'avoir accordé deux jours au lieu d'un seul pour pouvoir me préparer. Les questions sont parfois plus complexes qu'elles ne le paraissent initialement.

Je discuterai aujourd'hui des implications de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Figuroa c. Canada*. Je ferai ensuite un survol des responsabilités supplémentaires que ce projet de loi donnerait au directeur général des élections.

Lorsqu'il a présenté ce projet de loi au Sénat le 20 avril 2004, le sénateur Mercer a souligné l'importance d'adopter la loi avant l'échéance du 27 juin 2004 fixée par la Cour suprême du Canada. Cette date est aussi celle prévue pour l'entrée en vigueur du projet de loi. Cependant, ce dernier précise également que les nouvelles règles d'enregistrement prendront effet avant cette date lorsque j'aurai pris les préparatifs nécessaires à sa mise en oeuvre et que j'aurai publié un avis à cet effet dans la *Gazette du Canada*.

Le sénateur Mercer a ajouté que, en raison d'un amendement adopté par la Chambre des communes, le processus d'enregistrement des partis instauré par le projet de loi C-3 cesserait d'être en vigueur après deux ans. Par ailleurs, le leader du gouvernement à la Chambre, l'honorable Jacques Saada, a annoncé, lors du dépôt à la Chambre du projet de loi, que le gouvernement avait l'intention de faire réexaminer les règles d'enregistrement des partis par le Comité permanent de la



and House Affairs during its one-year review of the electoral process. This would allow Parliament to adopt revised registration rules before the two-year sunset period expires.

The effect of not adopting the proposed legislation before June 27, 2004, is that should an election be held after that date, the party registration regime would effectively be frozen. In particular, the Chief Electoral Officer would not be able to register any party that had filed an application for registration that had acquired eligible party status before the election because there would be no legally valid provision for registration. Any party that is now registered, but did not field 50 candidates in a general election, would nevertheless retain its registered status because there would be no legally valid provisions for the registration. It would be a freeze — an emptiness — for those two aspects.

In order to increase access to the electoral process, this bill would allow any party that runs at least one candidate in an election to be eligible for registration. Additional requirements would be added to the application for registration: a resolution of the party appointing the leader, certified by the leader and another officer of the party; the names and addresses of all the parties' officers, of which there must be at least three in addition to the leader, along with signed consents from all the officers; the names and addresses of at least 250 members, with a signed declaration by each member; all registered parties, new and those now registered, would have to resubmit this information every three years beginning in 2007; and parties that are now registered would have to submit all this information within six months of the bill coming into force.

[Translation]

This bill would also mean that, for the first time, the Canada Elections Act would include a definition of a political party. It has been possible to date to regulate political financing without such a definition. The proposed definition of a political party is linked to a number of administrative and enforcement provisions in the bill. The party's leader would have to submit a declaration that, consistent with the proposed definition, one of the fundamental purposes of the party is:

[...] to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election.

This declaration would have to be resubmitted every year by all registered parties. In order to decide whether a party qualifies for registration, the Chief Electoral Officer would be allowed to ask its leader for any relevant information to enable him to consider the party's fundamental purposes. This information would include the party's constitution, its program and information about its funds and other activities.

The Chief Electoral Officer would also have the power to deregister any party at any time if he is not satisfied that it has 250 members and at least three officers in addition to the leader, or if the party fails to file the 250-member declaration and/or the declaration about the party's fundamental purpose.

procédure et des affaires de la Chambre au cours de son étude annuel du processus électoral. Cet examen, je suppose, permettrait au Parlement d'adopter des règles d'enregistrement révisées avant la fin de la période d'expiration de deux ans.

Si le projet de loi n'était pas adopté avant le 27 juin 2004 et qu'une élection était tenue après cette date, le processus d'enregistrement des partis serait bloqué. Plus particulièrement, le directeur général des élections ne pourrait pas enregistrer les partis qui auraient demandé l'enregistrement et seraient devenus des partis admissibles avant l'élection, car il n'y aurait aucune disposition valide à cet effet. Tout parti enregistré qui n'aurait pas présenté 50 candidats à une élection générale conserverait son enregistrement, car aucune disposition valide ne prévoirait sa radiation. Il en découlerait un blocage — un vide juridique — en raison de ces deux aspects.

En vue d'accroître l'accès au processus électoral, le projet de loi permettrait à tout parti d'être admissible à l'enregistrement s'il présente au moins un candidat à une élection. Il faudrait aussi que la demande d'enregistrement comprenne: une résolution du parti désignant le chef, attestée par lui et un autre dirigeant du parti; les nom et adresse de tous les dirigeants du parti, qui doivent être au nombre d'au moins trois en plus du chef, et leur déclaration signée d'acceptation de la charge; les nom et adresse d'au moins 250 membres avec une déclaration signée de chacun; tous les nouveaux partis enregistrés ainsi que ceux qui le sont déjà seraient tenus de présenter ces renseignements tous les trois ans à compter de 2007; les partis déjà enregistrés seraient tenus de communiquer ces renseignements dans les six mois suivant l'entrée en vigueur du projet de loi.

[Français]

Ce projet de loi introduirait aussi dans la Loi électorale du Canada, pour la première fois, une définition de parti politique. Il a été possible de réglementer le financement politique sans une telle définition. La définition proposée de parti politique est associée à plusieurs dispositions du projet de loi concernant l'administration et l'exécution de la loi. Le chef aurait à présenter une déclaration attestant que, conformément à la définition proposée, un des objectifs essentiels du parti est de:

[...] participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres.

Tous les partis enregistrés seraient tenus de renouveler cette déclaration chaque année. Afin de déterminer si un parti est admissible à l'enregistrement, le directeur général des élections serait autorisé à demander à son chef toute information pertinente lui permettant d'évaluer les objectifs essentiels du parti, notamment la constitution du parti, son programme politique et de l'information sur ses fonds et ses autres activités.

Le directeur général des élections aurait aussi le pouvoir de radier tout parti, en tout temps, s'il n'est pas convaincu que ce dernier compte 250 membres et au moins trois dirigeants en plus du chef ou si le parti omet de présenter la déclaration des 250 membres et/ou celle attestant son objectif essentiel.

In addition, the Commissioner of Canada Elections would have the authority to apply to a court if he had reasonable grounds to suspect that the party did not have the required fundamental purpose. If the court found that to be the case, the party could be deregistered.

More important, the responsibilities that the bill would assign to the Chief Electoral Officer and the Commissioner could lead them to examine the purposes of political parties. On the question of preventing abuse by those who might seek registered party status simply to give out income tax credits, I would point out that a number of controls already exist. Under section 245 of the Income Tax Act, an income tax credit claimed for the wrong purposes can be disallowed. There is also an offence for tax evasion. These provisions are deterrents to the formation of political parties solely for the purpose of handing out income tax credits to contributors.

In addition, the various public reporting provisions in the Canada Elections Act, expanded last year by Bill C-24, require detailed audited financial reports that allow the Chief Electoral Officer and, if warranted, the Commissioner of Canada Elections, to investigate possible fraud by political parties and other entities.

Before we go to the round of questions and answers, I want to tell you that I had the opportunity this morning to review the transcripts, or at least the more relevant portions, and I would like to clarify some of the responses provided with respect to the political parties and the impact of this bill should it be passed into law before the next general election is called.

I would like to circulate three sheets. The first lists the nine, currently registered political parties that are authorized to issue tax receipts and that are covered by the legislation. On the left is the abridged form of the party name as it appears on the ballot. Also listed is the party's acronym and full name, as it appears in the register.

On the second sheet you will find two names: the Christian Heritage Party and the Progressive Canadian Party. The abridged form is the Christian Heritage Party and the PC Party. Both would benefit from the bill now before you, assuming it becomes law before the next general election. By fielding candidates, these two parties would become registered parties and would thus be authorized to issue tax receipts and would be eligible for a range of benefits, including credits if they manage to garner 5 per cent of the votes in a given electoral district, as well as reimbursement of 60 per cent of their party election expenses for the next general election. Furthermore, candidates, even if there is only one candidate, would benefit if they managed to win 10 per cent of the votes cast.

The last sheet contains the names of five parties that have yet to attain eligible party status under the Elections Act, but that have filed the required applications within the 60-day deadline. We are now in the process of verifying the 100 names submitted by the five parties. If, once we have completed the verification process, we determine that these 100 individuals have agreed to support the parties in question, as evidenced by their signature,

Par ailleurs, le commissaire aux élections fédérales pourrait s'adresser à un tribunal s'il soupçonne, pour des motifs raisonnables, qu'un parti ne poursuit pas l'objectif essentiel requis. Si le tribunal en arrivait à la même conclusion, le parti serait radié.

Mais surtout, les nouvelles responsabilités que le projet de loi donnerait au directeur général des élections et au commissaire pourraient leur faire remettre en question les objectifs des partis politiques. Pour ce qui est d'empêcher que des personnes essaient de faire enregistrer leur parti afin seulement de pouvoir donner des crédits d'impôt, je signale qu'il existe déjà plusieurs règles en ce sens. En vertu de l'article 245 de la Loi de l'impôt sur le revenu, un crédit d'impôt réclamé à des fins inadmissibles peut être refusé. De plus, l'évasion fiscale est définie comme une infraction. Ces règles, en mon sens, découragent la formation de parti politique aux seules fins de dispenser des impôts aux donateurs.

Par ailleurs, les dispositions de la Loi électorale du Canada en matière de divulgation, augmentées par le projet de loi C-24, exigent des rapports financiers détaillés et vérifiés permettant au directeur général des élections et, s'il y a lieu, au commissaire aux élections fédérales d'enquêter sur les fraudes possibles des partis politiques et d'autres entités.

Avant de m'en remettre à la période des questions et des réponses, j'ai eu l'occasion de parcourir ce matin la transcription — du moins les parties plus pertinentes — et je voudrais apporter des précisions concernant les réponses données en ce qui a trait aux partis politiques et les effets de ce projet de loi advenant qu'il devienne loi avant que la prochaine élection générale soit lancée.

Je voudrais faire circuler trois feuilles. La première feuille liste les neuf partis politiques qui, à ce moment-ci, sont des partis enregistrés et qui ont le droit d'émettre des reçus d'impôt et qui bénéficient de la loi. Vous voyez à gauche la forme abrégée du nom qui apparaît sur le bulletin de vote. Vous avez également leur sigle et leur nom au complet. C'est ce qui est dans le registre.

La deuxième feuille en liste deux: le Parti de l'Héritage Chrétien et le Parti progressiste canadien. Leur forme abrégée sont Parti de l'Héritage Chrétien et Parti PC. Ces deux partis bénéficieraient du projet de loi dont vous êtes saisi, advenant qu'il devienne loi avant la prochaine élection générale. Ces deux partis présentent un candidat et deviennent des partis enregistrés ce faisant. La possibilité d'émettre des reçus d'impôt et l'accès à toute une gamme de bénéfices incluant la possibilité d'obtenir des crédits pour le vote, s'ils obtiennent 5 p. 100 du vote dans la circonscription incluant le remboursement à 60 p. 100 pour la prochaine élection de leurs dépenses électorales en tant que parti. Pour ne rien dire du candidat — s'il n'y en a qu'un seul, qui, lui aussi, aurait tous les bénéfices en atteignant 10 p. 100 des votes.

La dernière page du document contient les noms de cinq partis qui n'ont pas encore obtenu le statut de parti éligible, en vertu de la Loi électorale, mais qui ont déposé les demandes requises dans les délais de 60 jours. Nous sommes en train de vérifier les 100 noms soumis par ces cinq partis. Si, après vérification, nous déterminons que ces 100 personnes ont accepté d'appuyer les partis, leur signature en faisant foi, et dans la mesure où le projet



and, provided the bill is passed, these parties will be granted registered party status. This provision will apply only if the parties have the backing of 100 people and a candidate. That just about covers the immediate scope of the bill.

Yesterday's discussion focussed on the 60-day deadline and on the minimal impact this would have on parties filing an application. Five parties have already made their intentions known and two are eligible, as you can see from the list, given that they have met the criteria. Five additional parties will benefit from the legislation if it is enacted before the next general election.

I will now be pleased to answer your questions.

[English]

**Senator Lynch-Staunton:** Mr. Kingsley, could you clarify what you just showed us on page 2? I understand page 1 are the existing parties, but on page 2 you say that they have already complied with all of the requirements of this bill; is that correct?

**Mr. Kingsley:** That is correct, with the present statute. The present statute required that they provide 100 names.

**Senator Lynch-Staunton:** Under the present statute they qualify. If there is an election held before the bill is passed, what will happen?

**Mr. Kingsley:** If the election were held before the bill comes into effect, these two parties, to become parties registered under the act, would have to field 50 candidates.

**Senator Lynch-Staunton:** Yes, all right. They qualify under the existing statute; is that right?

**Mr. Kingsley:** That is right.

**Senator Lynch-Staunton:** Thank you. That is the part I missed. The third page is still being looked at.

**Mr. Kingsley:** Five parties under the present statute are being processed that could flip into that second page again, under the existing scheme.

**Senator Lynch-Staunton:** That clears that up, thank you.

No matter when the bill is passed or becomes law, how long would it take to implement it?

**Mr. Kingsley:** I have had a preliminary look at that, senator. Unless there is something major that has escaped all of us, and that is why I appreciated having more time, it is a matter of hours.

**Senator Lynch-Staunton:** If you had read the transcript, after Senator Mercer's presentation I asked him to clarify the coming into force provision. In your briefing book it is answered, but I am still somewhat confused. As I understand it, the Supreme Court gave a one-year delay to have Parliament respond to its decision, which is before us now in legislative terms. Paragraph 2 of clause 27 says that this act comes into force on the day that it receives Royal Assent if that day is after June 27.

de loi est adopté, ces partis auront le statut de partis enregistrés. Cette disposition ne s'appliquera que si ces partis obtiennent l'appui de 100 personnes et une candidature les parrainant. Voilà la portée immédiate du projet de loi.

On a parlé hier du délais de 60 jours et de l'impact négligeable pour les partis qui font une demande. Cinq partis se sont déjà manifestés et deux sont éligibles, tels qu'indiqué par la liste des noms — ces deux partis ayant rencontré les critères. Cinq autres partis bénéficieraient de la loi, si elle devait être adoptée avant les prochaines élections.

Je suis maintenant prêt à répondre à vos questions.

[Traduction]

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Monsieur Kingsley, pourriez-vous préciser ce que vous venez de nous montrer à la page 2? Je crois comprendre que la page 1 énumère les partis existants, mais vous dites que ceux figurant à la page 2 ont déjà satisfait à toutes les exigences du projet de loi. Est-ce exact?

**M. Kingsley:** C'est exact en ce qui concerne la présente mesure législative, qui exige 100 noms.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Aux termes de la présente mesure législative, ils sont admissibles. Si une élection était tenue avant l'adoption du projet de loi, que se passera-t-il?

**M. Kingsley:** Le cas échéant, ces deux partis devraient présenter 50 candidats pour être un parti enregistré en vertu de la loi.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Très bien. Ils sont admissibles en vertu de la présente mesure législative, n'est-ce pas?

**M. Kingsley:** C'est exact.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je vous remercie. C'était ce que je n'avais pas compris. Ceux qui figurent à la page 3 font encore l'objet d'un examen.

**M. Kingsley:** Aux termes de la présente mesure législative, cinq partis s'y trouvent, mais ils pourraient se retrouver dans la deuxième page en vertu des mécanismes en vigueur.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Vous nous éclairez sur ce point. Je vous remercie.

Quelle que soit la date à laquelle le projet de loi sera adopté, combien de temps faudra-t-il pour le mettre en oeuvre?

**M. Kingsley:** Je me suis déjà penché sur cette question, sénateur. À moins d'un problème important qui nous ait échappé, et c'est pourquoi je suis reconnaissant d'avoir eu plus de temps, je dirais que le tout nécessiterait quelques heures.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Si vous avez lu le compte rendu, j'ai demandé au sénateur Mercer, après son exposé, de préciser la disposition sur l'entrée en vigueur. Vous répondez à cette question dans votre documentation, mais quelques détails m'échappent encore. Je crois comprendre que la Cour suprême a accordé un délai d'un an au Parlement pour donner suite à son arrêté, ce qui se traduit par la mesure législative dont nous sommes saisis. Le paragraphe 27(2) précise que la loi entre en vigueur à la date de sa sanction si celle-ci est postérieure au 27 juin.

The bill could only be given Royal Assent, say, six months later, for whatever reason, and would only come into the day it is given Royal Assent, which is six months after June 27. Is that still honouring the Supreme Court's instruction?

**Mr. Kingsley:** In my view, senator, what would prevail in the interim would be the legal vacuum for inability to deregister and inability to register.

**Senator Lynch-Staunton:** That would be your problem. Would the Supreme Court not reprimand the Crown for not giving Royal Assent?

**Mr. Kingsley:** I would suspect that only the Supreme Court would be able to answer that one, not I.

**Senator Lynch-Staunton:** Why was this wording put in?

**Mr. Kingsley:** I do not know that. The minister or someone from his staff should answer that.

**Senator Lynch-Staunton:** It is causing or could cause you a problem, could it?

**Mr. Kingsley:** The point that I tried to make, and that is highlighted by the earlier question that you raised about when would I be able to do this, once again I will be called upon to make a decision about implementing. That has a direct impact on parties immediately, the moment this is done. If there were a fixed date in the statute, then that would be Parliament that has decided that, and not the Chief Electoral Officer called upon to do that. It is that type of judgment, which I am ready to exercise, but which is not always easy to make. That sometimes leads to an apprehension that judgments are being put into the hands of an officer of Parliament that might best remain in the hands of Parliament. I do not know how more precisely I could have put that.

**Senator Lynch-Staunton:** You have as always given good answers. Maybe Ms. Davidson could find out why this loophole — that may not be the right term — that allows for any delay in Royal Assent, which is in contravention of the June 27 date, is allowed?

**Mr. Kingsley:** I would prefer, Mr. Chairman, with your permission senator, that this question be put to the minister and his staff.

**Senator Lynch-Staunton:** Unfortunately, I could not be here when the minister was here. Perhaps we could write to him or communicate with him and obtain clarification that way or ask him back.

**Mr. Kingsley:** I do not feel that we are the party to ask that question of.

**Senator Cools:** I have a supplementary question.

**Mr. Kingsley,** on Senator Lynch-Staunton's point, where we have the decision of the Supreme Court of Canada with respect to sections 370 and 385, would you read those sections down to 1 from 50 if this act were not in force?

La loi ne pourrait recevoir la sanction que, disons, six mois plus tard, quelles qu'en soient les raisons, et elle n'entrerait en vigueur qu'à la date de sa sanction, c'est-à-dire six mois après le 27 juin. Respecte-t-on encore l'arrêté de la Cour suprême?

**M. Kingsley:** À mon avis, ce qui s'appliquerait dans l'intervalle équivaldrait à un vide juridique favorisant l'incapacité d'enregistrement et de radiation.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Cela vous poserait un problème. La Cour Suprême ne réprimanderait-elle pas l'État parce qu'il n'a pas donné la sanction royale?

**M. Kingsley:** Je ne peux répondre à cette question. Je suppose que seule la Cour suprême est en mesure de le faire.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Quelle est la raison d'être de ce libellé?

**M. Kingsley:** Je l'ignore. Le ministre ou un membre de son personnel devrait répondre à cette question.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Cela vous pose ou pourrait vous poser un problème, n'est-ce pas?

**M. Kingsley:** Ce que j'essayais de faire valoir et ce qui ressortait de la question précédente que vous avez posée au sujet du temps qu'il me faudra pour la mise en oeuvre, c'est qu'il me reviendra encore une fois de prendre une décision concernant l'entrée en vigueur. La date en question entraîne des répercussions directes et immédiates sur les partis. Si la mesure législative établissait une date fixe, la décision incomberait au Parlement et non au directeur général des élections. C'est le genre de décision que je suis prêt à prendre, mais c'est une responsabilité qui n'est pas toujours facile à assumer. Une telle situation fait naître la crainte qu'un employé du Parlement soit appelé à prendre une décision qu'il conviendrait mieux de confier au Parlement. J'ignore comment j'aurais pu le dire plus justement.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Comme toujours, vos réponses sont pertinentes. Mme Davidson ne pourrait-elle pas trouver le motif d'une telle échappatoire — ce n'est peut-être pas le mot juste —, qui autorise un délai pour la sanction royale, ce qui n'est pas conforme à la date fixée, c'est-à-dire le 27 juin?

**M. Kingsley:** Si vous me le permettez, sénateur, je préférerais que vous posiez cette question au ministre et à son personnel.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Malheureusement, je n'étais pas présent lorsque le ministre a comparu. Nous pourrions peut-être lui écrire ou communiquer avec lui pour obtenir des précisions ou lui poser des questions.

**M. Kingsley:** Je ne crois pas que c'est à nous que devrait s'adresser cette question.

**Le sénateur Cools:** J'ai une question supplémentaire.

Monsieur Kingsley, en ce qui concerne le point qu'a fait valoir le sénateur Lynch-Staunton, interpréteriez-vous les dispositions 370 et 385 de façon à faire passer le chiffre de 50 à 1 si la loi n'était pas en vigueur, étant donné la décision de la Cour suprême concernant ces deux dispositions?



**Mr. Kingsley:** I am advised, as previously I was advised and we are being consistent here, that what we have is a vacuum if there is no law.

**Senator Cools:** My apologies for being late.

I am just tuning in to what Senator Lynch-Staunton was saying. I am a little behind, I have been busy with other matters, so my study of this bill is somewhat tardy.

I understand the conversation just now was about paragraph 93 — and I am sure Mr. Kingsley would know — of the judgment in *Figueroa*?

I have paragraph 93 in front of me, which says:

In the result, the appeal is allowed with costs and ss. 24(2), 24(3) and 28(2) of the Elections Act are declared unconstitutional. The declaration of unconstitutionality is suspended for 12 months in order to enable the government to comply with these reasons.

It does not say “Parliament”; it says “the government.” Perhaps last night the minister addressed this paragraph. My understanding is that the Supreme Court of Canada has no power to order Parliament to do anything. My understanding of our system of governance is that Parliament is not subject to the courts. I am just wondering, because we have been told, Mr. Chairman, on several occasions that the Supreme Court ordered Parliament to fix the law, or whatever. I should like to get it clarified, because the courts frequently use government.

As a matter of fact, I am working on the case right now, and the courts frequently use the terms “government” and “Parliament” interchangeably, as so many of the lawyers do. It is a common thing and it is a matter that needs our attention.

Mr. Kingsley is looking at me in a very puzzled way, but I just wonder what constitutional authority the courts have to make these orders. There is nothing whatsoever in the Charter of Rights that gave the courts the authority to do this sort of thing. I wonder, Mr. Chairman, if we could have a few witnesses on this very critical question.

**The Chairman:** We will have to take your suggestion under advisement, Senator Cools.

**Senator Cools:** Whom do we have to advise? The committee is here.

**The Chairman:** I do not want to take the time to discuss future witnesses while we have Mr. Kingsley here.

**Senator Cools:** I can defer to someone this time, but I could come back to the point because in the Constitution of Canada, unlike the United States of America, there is no judicial power.

**The Chairman:** Senator Stratton.

**Senator Cools:** Silence.

**M. Kingsley:** On me signale, comme on me l'a signalé auparavant — et on fait preuve de cohérence à cet égard —, qu'il y aurait un vide juridique si la loi n'entraînait pas en vigueur.

**Le sénateur Cools:** Je m'excuse d'être en retard.

Je viens d'entendre les propos du sénateur Lynch-Staunton. Je suis un peu en retard, car j'ai dû me pencher sur d'autres questions. C'est pourquoi je ne suis pas tout à fait à jour sur ce projet de loi.

Je crois qu'il était question du paragraphe 93 du jugement dans l'affaire *Figueroa*, et je suis certaine que M. Kingsley en est au courant, n'est-ce pas?

Je vais lire ce paragraphe 93:

En définitive, le pourvoi est accueilli avec dépens et les paragraphes 24(2), 24(3) et 28(2) de Loi électorale sont déclarés inconstitutionnels. L'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité est suspendu pendant 12 mois afin de permettre au gouvernement de se conformer aux présents motifs.

C'est «gouvernement» qui est indiqué et non «Parlement». Le ministre s'est peut-être penché sur ce paragraphe la nuit dernière. D'après moi, la Cour suprême du Canada n'est pas autorisée à ordonner quoi que ce soit au Parlement. Selon moi, le Parlement n'est pas assujéti aux tribunaux dans notre système de gouvernement. Je me posais des questions à cet égard, parce qu'on nous a dit, monsieur le président, à plusieurs reprises que la Cour suprême avait ordonné au Parlement de modifier sa loi, entre autres choses. Je voudrais obtenir des précisions à cet égard parce que les tribunaux mentionnent fréquemment le gouvernement.

En fait, je me penche actuellement sur cette question, et les tribunaux utilisent fréquemment les termes «gouvernement» et «Parlement» indistinctement, comme le font un très grand nombre d'avocats. C'est fréquent, et cela mérite notre attention.

M. Kingsley me regarde d'un air très perplexe, mais je me demande de quel pouvoir constitutionnel les tribunaux disposent-ils pour rendre de telles décisions. La Charte des droits et libertés n'autorise nullement les tribunaux à agir ainsi. Monsieur le président, je me demande s'il n'est pas possible de convoquer quelques témoins pour examiner cette question primordiale.

**Le président:** Sénateur Cools, nous devons prendre votre demande en délibéré.

**Le sénateur Cools:** Qui la prendra en délibéré? Nous sommes tous ici.

**Le président:** Je ne veux pas que nous examinions la question des prochains témoins pendant la comparution de M. Kingsley.

**Le sénateur Cools:** Je peux céder la parole à quelqu'un d'autre pour l'instant, mais je pourrais revenir sur cette question car il n'y a aucun pouvoir judiciaire dans la constitution canadienne, contrairement à celle des États-Unis.

**Le président:** Sénateur Stratton.

**Le sénateur Cools:** Silence.

**The Chairman:** In fairness, Senator Cools, this is not the forum for debating future business of the committee, and we will take your suggestion under advisement but we will talk about it.

**Senator Stratton:** I am concerned about the impact of this bill, not just in the short term but the long term. I recognize there is a two-year sunset clause with respect to this bill, and I also recognize that the House of Commons is embarking on a study of the future of this bill. Nevertheless, when you and your office look at something like this in this particular bill, reducing from 50 down to one, do you get the sense that there will be a proliferation, despite the fact that there are standards for access as a party, with the number of members, the executive, the leader, et cetera.

Have you had a chance to examine the potential impact of this bill from an economic standpoint, number one, and number two, what are the scenarios that are likely to happen with this bill? I know these are hypothetical questions, but I still think this should be the responsibility of this committee to at least discuss and examine these aspects.

**Mr. Kingsley:** Mr. Chairman, in response, my office has not done an economic impact study of this bill because it is very hard to foretell what the impact would be. One may have an impression, but because the formation of political parties is greatly facilitated — one candidate, 250 signatures, requirement for the CEO to verify the purpose that it is greatly facilitated — it is not possible to foretell all the changes that this will bring.

You are raising a point on which — because I have to provide a full answer here — I must signify the same apprehension that you have about the long-term impact. We are dealing here, in my view, with something that is at the core of the Canada Elections Act, the definition of a political party. So far, we have never defined a political party under the statute. We have made certain conditions exist, and if they meet this condition they are a party. The conditions were obviously too onerous in terms of what the Supreme Court considers to be a requirement; hence, what this bill attempts to do is to say there are really two safeguards that we are seeing. The first is what I have said about the Income Tax Act, the ability to control fraud, et cetera. The second one is giving the Chief Electoral Officer and the Commissioner of Canada Elections — mainly the Chief Electoral Officer, especially at the initial part — the ability to pass judgment about whether or not this is really a political party. Those are the two safeguards that have been put into the bill.

At the same time, we know that we have a regime that effectively makes it such that one must take a broad-minded view of this. One cannot have a restricted view, even with the tests that are there, about what constitutes a political party. The Chief Electoral Officer will have to be inspired by this, whether this one or any other in the future. When we say

**Le président:** À vrai dire, sénateur Cools, ce n'est pas le moment d'examiner les prochains travaux du comité, mais nous prendrons votre demande en délibéré et nous en parlerons.

**Le sénateur Stratton:** Je m'inquiète des répercussions de ce projet de loi, non seulement de celles à court terme mais aussi de celles à long terme. Je reconnais que le projet de loi comporte une disposition de temporarisation de deux ans et que la Chambre des communes entreprend un examen de l'avenir de la mesure législative. Néanmoins, lorsque votre bureau et vous examinez une telle disposition dans la mesure législative, c'est-à-dire celle qui ramène le nombre de 50 à 1, croyez-vous qu'il y aura une prolifération, malgré le fait qu'il existe des normes régissant l'enregistrement en ce qui concerne le parti, le nombre de membres, les dirigeants, le chef, et cetera.

Premièrement, avez-vous pu examiner les répercussions économiques du projet de loi? Deuxièmement, quels sont les scénarios qui sont susceptibles de se concrétiser en raison de cette mesure législative? Je sais qu'il s'agit de questions hypothétiques, mais je pense néanmoins que le comité devrait au moins examiner ces aspects.

**M. Kingsley:** Monsieur le président, mon bureau ne s'est pas penché sur les répercussions économiques du projet de loi parce qu'elles sont très difficiles à prévoir. Cependant, la création des partis politiques étant grandement facilitée — un candidat, 250 signatures et la vérification obligatoire de l'objectif par le DGE —, on pourrait avoir l'impression que c'est très facile, mais il est impossible de prévoir tous les changements qui se produiront.

Vous soulignez un point sur lequel — étant donné qu'il me faut donner une réponse complète — je dois faire valoir la même appréhension que vous éprouvez au sujet des répercussions à long terme. Selon moi, il s'agit d'une question qui constitue l'essentiel de la Loi électorale du Canada, c'est-à-dire la définition de «parti politique». Jusqu'à présent, nous n'avions jamais défini dans la loi le sens de parti politique. Nous avions précisé certaines conditions qui, si elles étaient remplies, autorisaient la création d'un parti. De toute évidence, ces conditions étaient trop rigoureuses par rapport à ce qu'est une exigence aux yeux de la Cour suprême. C'est pourquoi le projet de loi vise à établir deux garanties. La première porte sur ce que j'ai dit au sujet de la Loi de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire la capacité de réprimer la fraude, et cetera. En ce qui concerne la deuxième, le directeur général des élections et le commissaire aux élections fédérales — surtout le directeur général des élections, particulièrement au début — sont autorisés à déterminer s'il s'agit réellement d'un parti politique. Ce sont les deux garanties qui ont été incorporées au projet de loi.

Parallèlement, nous savons que nous disposons d'un régime qui nous oblige à faire preuve d'ouverture d'esprit à cet égard. Nous ne pouvons pas avoir une conception étroite — même compte tenu des critères établis — de ce qui constitue un parti politique. Cela devra servir de source d'inspiration au présent directeur général des élections ou à ses successeurs. Lorsque nous disons



that the statute has two years in existence, we have to recognize that when a statute exists patterns become established. It is very hard to put the toothpaste back in the tube.

Those are my apprehensions, which I have shared as honestly as I could, about this bill.

**Senator Andreychuk:** That is something I should like you to expand on. We have spent decades trying to get the electoral commission as neutral as possible, and having worked in other countries, on electoral commissions, the Chief Electoral Officer having to make almost political judgment taints the process. How do you intend, if this is enacted, to interpret political purposes? Will you be publishing guidelines?

You are talking about inspiration. What kind of inspiration would it take for a neutral electoral officer to deem something that is essentially undefined and political in nature?

**Mr. Kingsley:** Madam senator, your question leads me to reconsider my answer about being ready to implement this within hours. If I have to produce guidelines or criteria, I have not even begun to do this. If I have to do this before I say that I am ready to implement this statute, then I can tell you I will not be ready by June 27 most probably — that is, if your question leads me to the conclusion that I must have these things.

On the other hand, if it is just a matter of changing the forms, changing my Web site, eliminating references to what constitutes a political party and changing them to this one in the different literature I have, those are things that we can flip over in a matter of hours.

However, if I have to develop those things before, then it is a theoretical discussion about whether or not I will be doing it before June 27, I most probably will not, unless we focus just on that.

[Translation]

**Senator Rivest:** Is it appropriate to assign to the Chief Electoral Officer the responsibility of examining the purposes of political parties? You mention this on page 5 of your presentation.

Are you pleased with this new responsibility? Would you prefer that the Chief Electoral Officer not be called upon to examine the aims of a group of individuals calling themselves, for the purposes of the legislation, a political party?

**Mr. Kingsley:** I addressed this very issue when I appeared before a House of Commons committee. If this authority is granted to a Chief Electoral Officer, he will exercise it without hesitation.

que la mesure législative a une durée de deux ans, nous devons reconnaître qu'une telle durée entraîne des habitudes, dont il est très difficile de se départir par la suite: c'est comme essayer de remettre le dentifrice dans son tube.

Ce sont là mes appréhensions, dont je vous ai fait part le plus honnêtement possible, au sujet du projet de loi.

**Le sénateur Andreychuk:** J'aimerais que vous nous en disiez plus long à cet égard. Pendant des décennies, nous avons essayé de donner à la commission électorale la vocation la plus neutre possible — et nous avons participé aux processus électoraux dans d'autres pays —, mais le directeur général des élections doit prendre des décisions d'ordre politique qui entachent le processus. Si la présente loi entre en vigueur, comment avez-vous l'intention d'interpréter les objectifs politiques? Publierez-vous des lignes de conduite?

Vous avez parlé d'inspiration. Quel genre d'inspiration faudrait-il pour qu'un directeur des élections neutre puisse porter un jugement sur un aspect qui est essentiellement politique et indéfini de par sa nature?

**M. Kingsley:** Madame le sénateur, votre question m'amène à revoir la réponse que je vous ai donnée en vous disant que nous serions prêts à mettre le tout en oeuvre en quelques heures. Si je dois publier des lignes de conduite ou établir des critères, je dois vous préciser qu'il s'agit d'une tâche que je n'ai même pas encore entreprise. Si je dois le faire avant de pouvoir dire que je suis prêt à mettre en oeuvre la mesure législative, je peux vous signaler alors que je ne serai probablement pas prêt d'ici le 27 juin — si tant est que votre question m'amène à conclure que je dois m'acquitter de cette tâche.

Par contre, s'il s'agit uniquement de modifier les formulaires, de changer mon site Web, d'éliminer les mentions de ce qui constitue un parti politique et d'incorporer le nouveau libellé dans mes différents documents, je peux vous dire que nous pouvons nous en acquitter en quelques heures.

Toutefois, si je dois régler tout cela avant, la question de savoir si je parviendrai à le faire avant le 27 juin devient théorique. La réponse est sans doute non, sauf si nous consacrons toute notre attention à ce dossier.

[Français]

**Le sénateur Rivest:** Est-il approprié de confier au directeur général des élections la tâche de remettre en question les objectifs d'un parti politique — ce à quoi vous faites allusion à la page 5 de votre texte français?

Vous plaît-il d'avoir cette nouvelle responsabilité? Ne préféreriez-vous pas que le directeur général des élections n'ait pas à évaluer les objectifs d'un groupe de personnes qui se présentent, en vertu de la loi, en un parti politique?

**M. Kingsley:** J'ai eu l'occasion de me prononcer sur ce point devant le comité parlementaire de la Chambre des communes. Si ce pouvoir est donné au directeur général des élections, il sera appliqué sans hésitation.

Members of Parliament and Senators have to understand that this represents a major shift in the role of the Chief Electoral Officer, one that will bring another dimension to the job.

This bill is important in two respects.

Firstly, there is the fact that it changes the definition of a political party, a fundamental consideration and secondly, it amends the role of the Chief Electoral Officer.

It was my duty to bring these two considerations to light and I have done so. This authority now falls to an officer of Parliament. As a result of this legislation, the Chief Electoral Officer will speak out more often than is now the case, a situation that could have political and judicial ramifications. In my opinion, the position would shift to another level, quite beyond what is provided for in the Elections Act.

[English]

**Senator Stratton:** I asked the minister about this yesterday because it concerns me, too. We have a dropping percentage of people who vote election after election. My concern with a bill like this is that, once again, it is seen by the population of Canada as the Supreme Court of Canada determining the laws of the land, a perception that cannot necessarily be proved. Nevertheless, that is the perception, namely, why are we worrying about Parliament because the Supreme Court determines what we can or cannot do? I know that you are concerned about voter turnout on an election-by-election basis because it is trending down over the years.

Does it concern you that, once again, we have the Supreme Court determining what Parliament can and cannot do? Are you concerned about the impact this will have on the reaction of Canadians, who may be saying that this is another straw on the camel's back?

**Mr. Kingsley:** The studies that we at Elections Canada have financed demonstrate that that phenomenon is for 18 to 24 year olds. It is restricted principally to them in that 95 per cent of the drop is in that category. The reason you have invoked is not a reason that has been flagged as such. Perhaps more detailed studies would indicate that we should look at that. However, that has not appeared yet. It is not a concern I share in the way that you have expressed. It is not up to me to make that kind of judgment either.

**The Chairman:** Thank you, Senator Stratton. I think that actually borders on the point Senator Cools was making earlier. There is probably time for a discussion of that in this committee.

**Senator Stratton:** As I said yesterday, it is almost like the Romanow-Kirby question.

**Senator Joyal:** Yesterday, we heard from the minister. This issue of the definition of political parties and the role that is vested with you is a fundamental element of this bill and the new regime. I will try to put my question in legal terms.

Il faut que les parlementaires de la Chambre des communes et du Sénat comprennent qu'il s'agit d'une modification importante au rôle du directeur général des élections qui va l'amener dans une autre sphère.

Deux aspects de ce projet de loi sont importants.

Il y a le fait qu'on modifie la définition d'un parti politique, qui est fondamentale, et le fait qu'on modifie le rôle du directeur général des élections.

Je me dois de le signaler et c'est ce que j'ai fait. C'est un pouvoir qui peut s'exercer par un officier du Parlement. Cela va l'amener plus souvent que présentement à se prononcer et cela crée des remous politiques et judiciaires. À mon sens, ce serait passer à une autre étape, au-delà de ce qui est présentement prévu par la Loi électorale.

[Traduction]

**Le sénateur Stratton:** J'ai posé la question, hier, au ministre, parce que je trouve cela inquiétant, moi aussi. Le pourcentage de personnes qui exercent leur droit de vote diminue d'une élection à l'autre. Le problème avec ce projet de loi, c'est que les Canadiens ont encore une fois l'impression que c'est la Cour suprême du Canada qui dicte les lois du pays, une perception qui ne peut nécessairement être démontrée. Néanmoins, c'est la perception qu'ils ont: pourquoi s'inquiéter de ce que fait le Parlement puisque c'est la Cour suprême qui détermine ce que nous pouvons, ou non, faire? Je sais que la participation électorale, étant donné qu'elle a tendance à baisser d'une élection à l'autre, est un sujet qui vous préoccupe.

Trouvez-vous inquiétant que la Cour suprême, encore une fois, dicte au Parlement ce qu'il peut ou ne peut pas faire? Êtes-vous inquiet de l'impact qu'aura ce projet de loi sur les Canadiens, qui se disent peut-être que c'est le comble?

**M. Kingsley:** Les études qu'Élections Canada a financées démontrent que ce phénomène touche principalement les 18-24 ans, puisqu'on a noté chez eux une baisse de participation de 95 p. 100. La raison que vous invoquez n'a pas été identifiée en tant que telle. Il faudrait peut-être examiner la chose plus à fond, mais elle n'a pas encore été avancée. Ce n'est pas non plus une préoccupation que je partage, pas dans le sens que vous l'exprimez. Ce n'est pas à moi de porter ce genre de jugement.

**Le président:** Merci, sénateur Stratton. On revient à ce qu'a dit, plus tôt, le sénateur Cools. Le comité aura sans doute le temps de se pencher là-dessus.

**Le sénateur Stratton:** Comme je l'ai dit hier, cela ressemble presque à la problématique Romanow-Kirby.

**Le sénateur Joyal:** Nous avons entendu, hier, le témoignage du ministre. La définition d'un parti politique et le rôle qui vous est confié constituent un élément fondamental du projet de loi et du nouveau régime. Je vais essayer de formuler ma question en termes juridiques.



When an officer of Parliament is given the determination of an issue that has major impacts on the rights and freedoms of people, as Senator Andreychuk has mentioned, you have, in my opinion, to have two specific elements present to ensure that the process does not only look sound but inspires the trust of citizens. Thus, you need a set of criteria. That is clear. You also need a due process to ensure that, when a person applies, that person can be heard and that there is a contradictory presentation and so forth. Once the decision is taken, it will appear to have satisfied the fundamental principles of justice, which is at the core, of course, of this bill.

If we are to vest with you that new responsibility, for the sake of your own protection and for the sake of the credibility and trust that you have to inspire in the Canadian public, you need those two elements to be sure that, as I say, you remain above the fray in your decision. There will be many important issues that will be raised in such a process.

Let us take, for example, the name of the party and the acronym that appears on the ballot. The first thing you want to avoid is confusion as to name. If it is so easy to register a political party, then some people might be tempted to fabricate a name that comes so close to the name of another party that it may confuse the voter. The decision on the name is a fundamental decision in terms of the definition of a political party. I say that because the brand name is more or less the asset of a party.

When you come to the decision as to a name, there has to be a clear set of criteria and a process so that that might be the object of a reliable decision.

In my opinion, the challenge that confronts you is to come forward with an approach that would maintain your capacity to remain totally trustworthy in the eyes of the Canadian public when you exercise that new responsibility of defining a political party, as well as in examining the purposes of political parties. The bill is very limited in its purposes. It is defined in clause 1, which is to present at least one candidate. It might have other purposes as well, since the text, in part, reads "whose fundamental purposes." Therefore, it is one of the purposes. You will have to examine other purposes, but there is no direction in the bill as to which other purposes they might be.

As you said yourself in your presentation, you will be led to look into the constitution of those parties, how they are open to the public, how they sell membership cards, how easy it is to be a member of the party, as well as all kinds of other issues. That will be very important in the conclusion that you will reach at a certain point in time.

How can we be satisfied today that by voting for this bill all the elements of that approach that are now given to you will be satisfactory for the purpose that this bill provides, which is to make democracy easier in Canada?

Quand un fonctionnaire du Parlement est appelé à trancher une question qui a un impact majeur sur les droits et les libertés de la population, comme l'a mentionné le sénateur Andreychuk, il faut que deux conditions bien précises soient réunies pour démontrer que le processus est non seulement solide, mais qu'il inspire également la confiance des citoyens. Il y a d'abord les critères, ce qui est clair, et ensuite la procédure régulière, pour faire en sorte que, lorsqu'une personne présente une demande, celle-ci peut être entendue, des objections peuvent être formulées, ainsi de suite. La décision qui est prise devra respecter les principes fondamentaux de justice, principes qui, bien entendu, sont au coeur de ce projet de loi.

Si nous vous confions ce nouveau rôle, vous devrez, pour vous protéger, pour maintenir votre crédibilité et la confiance que vous inspirez au peuple canadien, vous assurer que ces deux conditions sont réunies pour rester au-dessus de la mêlée, une fois votre décision rendue. De nombreuses questions importantes seront soulevées dans le cadre de ce processus.

Prenons, par exemple, le nom du parti et l'acronyme qui figure sur le bulletin de vote. La première chose qu'il faut faire, c'est d'éviter toute confusion quant au nom. Il se peut, s'il est très facile d'enregistrer un parti politique, que certaines personnes soient tentées d'utiliser un nom qui se rapproche de celui d'un autre parti, ce qui sèmera la confusion chez l'électeur. Le choix du nom constitue une décision fondamentale, si l'on tient compte de la définition d'un parti politique. Si je dis cela, c'est parce que le nom représente plus ou moins l'actif d'un parti.

Quand vient le temps de se prononcer sur le choix d'un nom, il faut se fonder sur des critères précis et une procédure régulière pour que cela aboutisse à une décision réfléchie.

À mon avis, le défi auquel vous êtes confronté est le suivant: vous devez proposer une approche qui vous permettra de conserver la confiance des Canadiens quand vous remplirez ce nouveau rôle qu'englobe la définition d'un parti politique et l'évaluation des objectifs des partis politiques. Les objectifs du projet de loi sont bien précis. Il dispose, à l'article 1, qu'une organisation doit présenter au moins un candidat. Il peut y avoir d'autres objectifs, puisque le libellé se lit, en partie, comme suit: «dont l'un des objectifs essentiels». Par conséquent, c'est là un des objectifs. Vous devrez en évaluer d'autres, mais le projet de loi n'apporte pas d'autres précisions à ce sujet.

Comme vous l'avez dit vous-même dans votre exposé, vous serez appelé à évaluer la constitution du parti, à déterminer si le parti est ouvert, s'il vend des cartes de membres, s'il est facile d'en devenir membre, ainsi de suite. Tous ces facteurs devront être pris en compte dans la décision que vous allez rendre.

Comment pouvons-nous être certains que l'adoption de ce projet de loi et les outils qu'il met à votre disposition vous permettront d'atteindre le but visé par cette mesure législative, qui est rendre le processus plus démocratique au Canada?

**Mr. Kingsley:** Mr. Chairman, that goes to the heart of the matter I have been describing. The statute confers authority on the Chief Electoral Officer to exercise these judgments. There are some criteria quite generally spelled out in the statute as to the purpose of a party, which is what it says and no more.

With respect to due process, there is nothing stipulated in the bill before you about the right of hearing or whatever.

In 1992, when the parliamentary committee was looking at amending the statute, there was previously an opportunity for the Chief Electoral Officer to have discretion about deregistering a political party. I recommended to that committee that that authority be removed from the Chief Electoral Officer and that the law be specific as to those factors that led to de-registration. The parliamentary committee accepted my advice at that time. That is as best I can answer your question, sir.

**Senator Mercer:** Mr. Kingsley, my recollection, having registered a political party a number of times over the past few years, is that criteria is already in place. Criteria has been in place as to what is required for registration, et cetera. We have changed some of the rules here by making it four officers including the leader and added a definition.

I do not see the need for a lot of work to be done by you or your officials because a fair amount of the work is already in place. You need to scour it for some changes that this bill would bring into effect, but I do not see any great problems because of registration. Registration itself has been a fairly streamlined process over the past number of years.

**Mr. Kingsley:** It has been, and in my view it is because the criteria are spelled out in the statute. You need this person, that person, their names, the name of the auditor and the name of the official agents. However, this bill asks that the Chief Electoral Officer be satisfied about the objectives of the party and about a number of things that I mentioned in my introductory remarks.

That brings me to the next level of judgment, which I have flagged to this committee and to the other committee as well, and on which I am ready to act, if called upon to do so.

**Senator Mercer:** I suggest you already have a fair amount of that information. You would have available to you, if you do not have it in your possession, the constitution of the Liberal Party of Canada and the constitutions of the former Progressive Conservative Party of Canada and the former Alliance Party, which state their purposes. I would assume that the New Democrats would have similar definitions wherein they do state in their purposes the purpose of getting people elected to the House of Commons. It seems to me that you already have that information.

**Mr. Kingsley:** The concern may be less with what I will call the established parties, the five who are in the House of Commons, than with new parties and making sure that their objectives meet the statute and that kind of judgment. It is less with the renewal, even though that may apply for existing parties that do not have

**M. Kingsley:** Monsieur le président, c'est là le fond du problème que j'essaie de décrire. La loi confère au directeur général des élections le pouvoir de porter de tels jugements. Les critères quant aux objectifs d'un parti sont définis en termes très larges.

Pour ce qui est de la procédure régulière, le projet de loi ne fait aucunement mention du droit à une audience, par exemple.

La loi a fait l'objet d'un examen par un comité parlementaire, en 1992. À l'époque, la loi contenait une disposition qui conférerait au directeur général des élections le pouvoir de radier un parti du registre. J'ai recommandé au comité qu'il supprime ce pouvoir et que la loi définisse les critères qui doivent servir de base à la radiation d'un parti. Le comité parlementaire a accepté ma suggestion. C'est la meilleure réponse que je puisse vous donner.

**Le sénateur Mercer:** Monsieur Kingsley, si je ne m'abuse, étant donné que vous avez procédé à l'enregistrement d'un parti politique à plusieurs reprises au cours des dernières années, ces critères existent déjà. Les critères d'enregistrement sont déjà en place. Nous avons modifié, ici, certaines règles. Nous avons exigé qu'il y ait au moins quatre dirigeants, dont le chef, et ajouté une définition.

Je ne crois pas que vous ayez beaucoup de travail à faire, puisque les critères existent déjà. Vous devrez tenir compte des changements qu'apporte le projet de loi, mais je ne m'attends pas à ce que l'enregistrement pose de gros problèmes. Le processus d'enregistrement lui-même a été simplifié au cours des dernières années.

**M. Kingsley:** C'est vrai, et à mon avis, c'est parce que les critères sont définis dans la loi. Vous devez avoir telle et telle personne, leurs noms, le nom du vérificateur et celui des agents officiels. Toutefois, le projet de loi exige que le directeur général des élections vérifie le bien-fondé des objectifs que poursuit le parti, et qu'il évalue aussi d'autres facteurs mentionnés dans mon exposé.

Cela signifie que je dois aller au-delà des faits, et je l'ai indiqué au comité, entre autres, mais je suis prêt à remplir ce rôle, si on me demande de le faire.

**Le sénateur Mercer:** Vous avez déjà bon nombre de ces renseignements en main. Vous devriez avoir, si vous ne l'avez pas déjà, la constitution du Parti libéral du Canada, et les constitutions de l'ancien Parti progressiste-conservateur du Canada et de l'Alliance, qui définissent leurs objectifs. Je présume que les néo-démocrates ont, eux aussi, une constitution qui précise que leur objectif est d'élire des représentants à la Chambre des communes. Il me semble que vous avez déjà tous ces renseignements.

**M. Kingsley:** Ce ne sont pas tellement les partis établis, les cinq qui sont à la Chambre des communes, qui m'inquiètent, mais plutôt les nouveaux. Il faut s'assurer que leurs objectifs sont conformes à la loi. Ce n'est pas tant le renouvellement de la déclaration qui me pose problème, bien que cette exigence puisse



representation in the House. There is a clear attempt in this legislation to consider them all on the same footing, which is very important for the statute. That is the aspect that I wanted to flag.

**Senator Joyal:** Regarding the definition of what is a political party — maybe I should have done that work before coming in this morning — were there any recommendations in the Lortie commission, which tabled its report almost 14 years ago now and would have made recommendation on the strict elements of what is a political party?

**Mr. Kingsley:** I am going by memory here. We did not review this before coming in here. Under their recommendations, there was a need to provide the constitution of the party, but I cannot remember that there was a requirement to go into the purposes to the same extent. I could review this.

The letters patent and the bylaws had to be provided as well, and 5,000 signatories who are also members of the party were required. The 50-candidate rule was recommended for maintenance.

**Senator Joyal:** Yesterday, as you may have read in the transcript, the issue of the 250 members was raised, and the answer we got is that it was not increased from the previous 100. As you mentioned yourself, you processed the two other parties here, the Christian Heritage Party and the PC Party, on the basis of the 100-membership number.

I do not recall that the *Figueroa* decision mentioned specifically 250, so that number comes from somewhere. Somebody has made a conclusion based on some facts to come to that 250 number. It is such a difference between the 5,000 names of before, which was much broader in terms of popular support than 100.

What is your reaction to that 250? Is it your interpretation of the judgment that that number could be increased without jeopardizing the letter and the spirit of the decision?

**Mr. Kingsley:** Since you are asking me for my opinion, whatever number is arrived at must meet the Supreme Court test about relative ease of access to political party formation.

With respect to where that precise number comes from, I think the minister testified previously, when he appeared in the Procedure and House Affairs Committee of the House. I can only ask that you be provided with a copy of that transcript because that number comes, obviously, from the government.

I think the test we will have to come out with will have to be thought about to see what are the reasonable hurdles or reasonable barriers that provide Canadians with some security that a political party is a political party, not something else masquerading as a political party. There has to be some test of public support for the establishment of a political party. One must remember that, under our regime, a candidate need not be part of a political party. An individual can be an independent candidate, a person who has ideas to put forward. If someone has ideas to put forward ideas and wishes to put them forward, he or she can

s'appliquer aux partis existants qui n'ont pas de représentants à la Chambre. Ce projet de loi tente clairement de considérer les partis sur un pied d'égalité, ce qui est très important. C'est l'aspect que je voulais faire ressortir.

**Le sénateur Joyal:** Concernant la définition d'un parti politique — j'aurais peut-être dû me pencher là-dessus avant de venir ce matin — est-ce que la commission Lortie, dont le rapport a été déposé il y a presque 14 ans, a formulé des recommandations sur les critères précis que l'on doit retrouver dans la définition d'un parti politique?

**M. Kingsley:** Autant que je m'en souviens, et nous n'avons pas examiné le rapport avant de venir ici, elle avait recommandé que la constitution du parti soit fournie. Toutefois, je ne sais plus si elle avait proposé la même chose pour ce qui est des objectifs. Je dois me renseigner.

Les lettres patentes et les règlements devaient également être fournis, de même que la signature de 5 000 personnes membres du parti. Elle avait recommandé que la règle des 50 candidatures soit maintenue.

**Le sénateur Joyal:** Hier, comme vous l'avez lu dans le compte rendu, on a posé une question au sujet des 250 membres. On nous a répondu que la règle des 100 membres n'avait pas été modifiée. Comme vous l'avez vous-même mentionné, vous avez procédé à l'enregistrement de deux autres partis, le Parti de l'Héritage Chrétien et le Parti PC, en vous fondant sur la règle des 100 membres.

Si je ne m'abuse, le chiffre 250 n'a pas été mentionné dans le jugement *Figueroa*. Il doit bien venir de quelque part. Quelqu'un est arrivé au chiffre 250 en se fondant sur certains faits. Il y a toute une différence entre ce chiffre et l'exigence de 5 000 noms, qui est beaucoup plus importante en termes de soutien populaire que 100 noms.

Que pensez-vous de la règle de 250? Est-ce que, d'après votre interprétation du jugement, on peut augmenter ce seuil sans compromettre la lettre et l'esprit de la décision qui a été rendue?

**M. Kingsley:** Comme vous me demandez mon avis, le seuil, quel qu'il soit, doit satisfaire l'exigence de la Cour suprême concernant l'accès élargi et la formation d'un parti politique.

Pour ce qui est de savoir d'où vient ce chiffre précis, je pense que c'est le ministre qui l'a mentionné lorsqu'il a comparu devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Il suffirait de consulter le compte rendu, parce que ce chiffre vient, manifestement, du gouvernement.

Il va falloir bien réfléchir à la question, déterminer les critères raisonnables qui doivent être satisfaits dans le but de convaincre les Canadiens qu'un parti politique est bel et bien un parti politique et non une entité qui cherche à se faire passer pour un parti politique. Il faut qu'un parti bénéficie d'un certain soutien populaire. Il ne faut pas oublier qu'en vertu de notre régime, il n'est pas nécessaire qu'un candidat soit membre d'un parti. Il peut se présenter comme candidat indépendant, comme une personne qui a des idées à proposer. Or, si une personne a des idées à proposer, si elle souhaite les communiquer, elle peut le faire. Si

go ahead. If you get 10 per cent of the votes, at the next election you get 60 per cent of your expenditures reimbursed, and 50 per cent thereafter. It has been 50 per cent for a long time.

All of these values have to be reconciled, and I cannot tell you that I have reconciled them in my own head at this time. It is something that I think we should be looking at, as a country. What is the definition of a political party that meets these tests?

**Senator Joyal:** In fact, if I understand well what you say, any individual, if he or she satisfies the provision of the electoral act, can be an independent candidate and then only the name of the individual appears on the ballot. For somebody to have, under that name, the name of his or her party, then, of course, you have something else on the ballot. If you have something else on the ballot, it shows that you have, at least, as you say, some kind of public support. That is why there is additional information under the name of the candidate on the ballot, if I want to remain true to the spirit and letter of the *Figueroa* decision.

To me, the test of the definition of the political party is an important test because it adds additional information on the ballot for an elector to decide where he will cast his ballot. It is in that context that the definition of the public support is so important. In my opinion, the court decided that one is enough to be a party, but the court is not that clear on the basis of the measure of the public support needed to come to that one candidate. Unless I am mistaken in reading the judgment, the way to define the public support is still left in a grey zone.

**Mr. Kingsley:** Yes, it is. I would even say that when one goes to the conclusion that one candidate is sufficient to form a political party, then, as I have read the court judgment, the court said that whatever other number is put forth must have associated reasons with which to sustain it. One could even say that one is too many unless you can justify one.

Maybe the answer is 10, if we can come out with a rationale for 10 that would meet the test. Obviously, it will require a lot of work, and maybe it would be practically impossible in light of the judgment. I read them to say, "If you come out with another number, be able to justify it." So one is not automatically that number.

**Senator Lynch-Staunton:** I have a quick question that, again, I should have directed to the minister. I would have done so had I been able to be here yesterday. I am sure you are familiar with what I will bring up. I want you to confirm or clarify that, at one time during the court proceedings, the appellant suggested to the government that the threshold should be at 12. The appellant would withdraw his action if the threshold were reduced from 50 to 12. From what I understand, the government refused that and proceeded with the case with the result that we have before us today. Can you clarify that or confirm that or deny it?

**Mr. Kingsley:** I can do none of the three, sir, because I do not know. I cannot deny, I cannot clarify and I cannot confirm, because I do not know. That is precisely a question to put to the minister.

vous obtenez 10 p. 100 des suffrages à la prochaine élection, 60 p. 100 de vos dépenses seront remboursées, et ensuite 50 p. 100. Le plafond est resté fixé pendant très longtemps à 50 p. 100.

Tous ces facteurs doivent être pris en compte, ce que je n'ai pas encore fait. C'est une question sur laquelle nous devrions nous pencher. Quelle est la définition d'un parti politique qui satisfait ces exigences?

**Le sénateur Joyal:** Si j'ai bien compris, d'après ce que vous dites, la personne qui remplit les critères définis par la Loi électorale peut se présenter comme candidat indépendant et à ce moment-là, seul le nom de la personne figure sur le bulletin de vote. Or, si le nom de son parti figure également sur le bulletin, cela démontre qu'elle bénéficie, à tout le moins, comme vous l'indiquez, d'un certain soutien. Cette information additionnelle doit figurer sous le nom du candidat sur le bulletin de vote, si l'on veut respecter l'esprit et la lettre du jugement *Figueroa*.

Pour moi, la définition d'un parti politique est une exigence primordiale, parce qu'elle permet d'ajouter de l'information additionnelle sur le bulletin de vote et d'aider l'électeur à faire un choix. C'est dans ce contexte que la mesure du soutien public est si importante. Le tribunal a statué qu'il suffit d'un seul candidat pour former un parti. Toutefois, il n'a pas donné de précisions au sujet du soutien public dont doit bénéficier le candidat. Si j'ai bien compris, nous n'avons pas encore trouvé un moyen de définir le soutien public.

**M. Kingsley:** C'est vrai. Par ailleurs, si un seul candidat suffit pour former un parti politique, alors, d'après ce que dit le jugement, peu importe le chiffre retenu, il faut pouvoir le justifier. On pourrait même dire à ce moment-là qu'un seul candidat, c'est trop, sauf si on arrive à le justifier.

Peut-être que le chiffre idéal est 10, si on peut arriver à le justifier. Évidemment, ce n'est pas une chose facile à faire. C'est même quasi-impossible, compte tenu du jugement qui a été rendu. À mon avis, le tribunal a dit: «Si vous proposez un autre seuil, soyez prêt à le justifier.» Donc, le chiffre un n'est pas automatiquement celui qui va être retenu.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** J'aimerais poser une brève question que j'aurais dû, encore une fois, adresser au ministre. Je l'aurais fait si j'avais été en mesure d'assister à la réunion, hier. Je suis certain que vous connaissez la réponse. Je veux savoir si vous pouvez confirmer ou clarifier le fait qu'à un moment donné, l'appelant a laissé entendre au gouvernement que le seuil devait être fixé à 12. Il s'est dit prêt à retirer son pourvoi si le seuil était ramené de 50 à 12. Si j'ai bien compris, le gouvernement a refusé, le procès est allé de l'avant, avec le résultat que nous connaissons aujourd'hui. Pouvez-vous clarifier, confirmer ou infirmer ces propos?

**M. Kingsley:** Sénateur, je ne peux faire aucune de ces trois choses, parce que je ne le sais pas. Je ne peux pas infirmer, clarifier ou confirmer ces propos, parce que je ne le sais pas. C'est une question qu'il faut poser au ministre.



**Senator Lynch-Staunton:** I think you are very wise not to get into that subject.

**Mr. Kingsley:** If I knew, I would have to answer, but I do not know.

**Senator Lynch-Staunton:** Did you hear anything along those lines at any time?

**Mr. Kingsley:** I cannot remember that. I really cannot, and I have a good memory.

**Senator Lynch-Staunton:** Yes, I know.

**Mr. Kingsley:** Oops — but it is a forgiving memory.

**Senator Lynch-Staunton:** And so are you.

**Senator Cools:** Thank you, Mr. Chairman. I should like to say that the questions that are emerging on this particular bill are indeed complex and very difficult. I hope this committee will give them the quality of study and consideration that they deserve.

I should like to go to Mr. Kingsley's statement about the reconciliation of values. I would have said the reconciliation of principles, particularly the principles of governance. I have three questions and I will put them to you because they are related.

I will put them to you for the sake of clarity and brevity. Perhaps then you can speak to them as you wish. The first question is the following. The role of the courts is supposed to be a very circumscribed role. My question has reference to a bill passed here a few weeks or months ago; I think it was Bill C-24 on party financing. That bill essentially changed the structure of party financing in this country and shifted the onus for bankrolling and financing of parties in Canada to the public treasury, to the Consolidated Revenue Fund. This is a very important subject matter, Mr. Chairman.

My first question to Mr. Kingsley is the following. What impact would this new bill have — if it were to pass, God forbid — on the phenomenon of party financing, particularly the drawing down of money from the Consolidated Revenue Fund? This bill, from what I can see, is the result of a court order. My understanding, Mr. Chairman, is that the courts have many powers, but one of the principles of our system — and he was talking about reconciling the principles — is that courts have no power to draw down on the Consolidated Revenue Fund. The phenomenon of the appropriation of tax dollars and the taxing of Canadian citizens is reserved exclusively to Her Majesty in Parliament.

To some, this may seem arcane and difficult, but it is one of the fundamental principles of parliamentary democracy. These parties that the courts are saying may now be created will also be calling on the Consolidated Revenue Fund. That is indeed revolutionary. That is the first question. I am building on your reconciliation of principles. I am talking about the phenomenon of the courts causing the taxpayer to be taxed. That is one.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Vous avez raison de ne pas aborder le sujet.

**M. Kingsley:** Si je connaissais la réponse, je vous la donnerais, mais je ne la connais pas.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** En avez-vous déjà entendu parler?

**M. Kingsley:** Je ne m'en souviens pas. Honnêtement, je ne m'en souviens pas, et j'ai une bonne mémoire.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je le sais.

**M. Kingsley:** Mais j'ai aussi une mémoire qui oublie.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** C'est vous qui le dites.

**Le sénateur Cools:** Merci, monsieur le président. Je dois dire que les questions que soulève ce projet de loi sont complexes et très difficiles. J'espère que le comité leur accordera l'attention qu'elles méritent.

J'aimerais revenir à ce qu'a dit M. Kingsley sur la réconciliation des valeurs. Je parlerais plutôt de réconciliation des principes, et particulièrement des principes de gouvernance. J'ai trois questions et je vais vous les poser toutes les trois, parce que je pense qu'elles sont interreliées.

Je vais vous les poser à des fins de clarté et de brièveté. Vous pourrez y répondre si vous le voulez. La première question est la suivante. Le rôle des tribunaux est censé être très circonscrit. Ma question renvoie à un projet de loi qui a été adopté il y a quelques semaines ou quelques mois, soit le projet de loi C-24 sur le financement des partis. Ce projet de loi a pour ainsi dire changé la structure du financement des partis dans notre pays en transférant la responsabilité du financement des partis du Canada au Trésor public. C'est un élément très important, monsieur le président.

Ma première question à M. Kingsley est la suivante: quelles incidences la nouvelle loi aura-t-elle — si le projet de loi est adopté, Dieu nous en garde — sur le phénomène du financement des partis, et plus particulièrement sur l'utilisation des deniers publics? D'après ce que je peux voir, ce projet de loi est la conséquence d'une décision judiciaire. Pourtant, si je comprends bien, monsieur le président, les tribunaux ont certes beaucoup de pouvoir, mais l'une des caractéristiques fondamentales de notre système — et M. Kingsley parlait de la réconciliation des principes —, c'est que les tribunaux n'ont pas le pouvoir d'utiliser les fonds du Trésor public. L'utilisation de l'argent des contribuables et l'imposition des citoyens canadiens sont réservés exclusivement à Sa Majesté au Parlement.

Cela peut peut-être sembler obscur et difficile à comprendre aux yeux de certains, mais c'est un principe fondamental de la démocratie parlementaire. Les partis qui pourront être créés selon les décisions des tribunaux demanderont bientôt eux aussi des fonds du Trésor public. C'est tout à fait révolutionnaire. Voilà ma première question. Elle se fonde sur votre définition de la réconciliation des principes. Je porte à votre attention le fait que les tribunaux puissent prendre des décisions se traduisant en impôts pour les contribuables. C'était ma première question.

Second, again on reconciliation of principles, our system of governance is supposed to be one of parliamentary ministerial responsibility. Some would question whether it is authentic any more. One need not be too perceptive nor too smart to understand that the system of ministerial responsibility was built to be operated on fewer parties, rather than more. The system of ministerial responsible government simply could not exist with 50 or 60 parties in the House of Commons. It simply could not work. In fact, it could be argued that the system was intended to be for two or three parties.

I wonder if Mr. Kingsley can give me any help on that. This bill is based on the principle that one person can be a political party. I suspect we will see a proliferation of political parties. Perhaps I could become one. I should like him to answer that.

The third question, Mr. Kingsley, has to do with the interface of the first question on the Consolidated Revenue Fund. I want to ask about the preeminence of representative institutions in defining the electoral process.

I am sure Mr. Kingsley knows that these electoral commissions are really quite a recent phenomenon, such as yours. It was not too far back in the distant past when elections were conducted under the supervision of the House of Commons, in particular, the Speaker. The commissions were created, Mr. Chairman, to be able to go forward with a little bit less partisanship; however, the principle was always that the representative assembly of the population should be pre-eminent. That is why many of those functions were given over. That is one reason why Mr. Jean-Pierre Kingsley supposedly became an officer of Parliament, even though we do not really know what that means.

There was a real attempt to keep this exercise of electoral business within the purview, within the superintendence, with the preeminence of representative institutions, particularly the House of Commons. Since then, a lot was done by legislation and the Senate.

Has anybody paid any attention to these extremely significant issues that speak to the foundations of our own system of governance? Maybe the questions are too arcane or too difficult; I do not know. Can Mr. Kingsley give me any insights into those three factors — the needs of ministerial responsibility of government, in other words, the needs of the Constitution; the need to keep the appropriation of taxpayers' dollars in the hands of Parliament and out of the courts' hands; and, third, the phenomenon of the supervision of electoral business of the country under Parliament.

**Mr. Kingsley:** I shall attempt to answer all three questions, but I am appreciative of the fact I may have to answer them in a different order than they were raised because some of them may overlap.

La deuxième porte elle aussi sur la réconciliation des principes. Notre système de gouvernance est supposé reposer sur la responsabilité ministérielle parlementaire. On peut se demander si ce système est encore authentique. Nul besoin d'avoir la tête à Papineau pour comprendre que le système de responsabilité ministérielle a été conçu pour fonctionner dans le contexte d'un petit nombre de partis et non d'un grand. Le système de gouvernement responsable ministériel ne pourrait tout simplement pas exister s'il y avait 50 ou 60 partis à la Chambre des communes. Il ne pourrait pas fonctionner. En fait, on pourrait dire que ce système a été conçu pour une assemblée constituée de deux ou trois partis.

Je me demande si M. Kingsley peut me fournir des explications à ce sujet. Ce projet de loi se fonde sur le principe qu'une personne peut former un parti politique. Je crains que nous assistions à une prolifération de partis politiques. Je pourrais moi-même en former un. J'aimerais qu'il réponde à cette question.

Ma troisième question, monsieur Kingsley, nous renvoie à ma première question sur le Trésor. Je m'interroge sur la primauté des institutions représentatives dans la définition du processus électoral.

Je suis convaincu que M. Kingsley sait que les commissions électorales sont un phénomène assez récent, tout comme votre propre rôle. Il n'y a pas si longtemps, les élections se déroulaient sous la supervision de la Chambre des communes et plus précisément du Président. Les commissions ont été créées, monsieur le président, afin de faire diminuer un peu le degré de partisannerie; cependant, le principe de base a toujours été que l'assemblée représentative de la population devait jouer un rôle de premier plan. C'est pourquoi beaucoup de fonctions comparables sont disparues. C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles M. Jean-Pierre Kingsley est devenu ce qu'on appelle un haut fonctionnaire du Parlement, même si nous ne savons pas vraiment ce que cela signifie.

Un véritable effort a été déployé pour que l'exercice électoral demeure de la compétence, de la supervision, de la primauté des institutions représentatives et particulièrement de la Chambre des communes. Depuis, les lois et le Sénat ont fait changer beaucoup les choses.

Y a-t-il quelqu'un qui porte attention à ces enjeux extrêmement importants qui remettent en cause les fondements mêmes de notre système de gouvernance? Peut-être ces questions sont-elles trop obscures ou trop difficiles; je ne le sais pas. M. Kingsley peut-il m'éclairer sur ces trois facteurs, soit sur le caractère obligatoire de la responsabilité ministérielle au gouvernement, autrement dit sur les obligations découlant des textes constitutionnels; sur la nécessité de laisser la responsabilité de l'utilisation de l'argent des contribuables au Parlement plutôt qu'aux tribunaux et enfin, sur le phénomène de la supervision du processus électoral qui incombe au Parlement dans notre pays.

**M. Kingsley:** Je vais essayer de répondre à vos trois questions, mais je devrai sans doute y répondre dans un ordre différent de celui dans lequel vous les avez posées, parce qu'il pourrait y avoir des chevauchements.



It is important to remember that the Supreme Court decision is a decision striking down certain provisions of the statute. The decision was that the striking down would come into effect one year after the judgment. In order to give both the government and Parliament an opportunity to change the statute, no order was given to the government or to Parliament to change the statute. The court did what it does when there is a constitutional challenge if it feels that the Constitution has not been respected — that is, it struck down provisions of the statute.

It may strike you as being unusual, but I can assure the honourable senator that the Canada Elections Act is the most contested statute for constitutional reasons than any other statute in Canada that I am aware of. That is my way of answering that the Supreme Court did not in any way, in my view, affect the Consolidated Revenue Fund. All it did was strike down those provisions. I am not intending to destroy anything implied in your questions; I am just answering them as I heard them.

With respect to the number of parties, I did not flag a concern that I have about an undue proliferation of parties. I do not know what the impact will be. There are other regimes that had something relatively easy in terms of party formation. Obviously, they usually have more parties than what exist now. You have seen the numbers, nine plus two and some waiting in the wings. Other jurisdictions have 35; some have several hundred. The concern that I flagged was one relating to the role being given to the Chief Electoral Officer. There may be a role or an impact on a number of parties, but one can ask, “Is this undue?” That is something I leave to the judgment of the House of Commons and of the Senate when it is considering this statute.

In terms of the purpose of the office, I think you struck the right chord, senator, but I want to remind you that this is an office that has existed since 1920.

**Senator Cools:** That is recent in parliamentary history.

**Mr. Kingsley:** It is the oldest independent commission in the world. We were the first country to do this. In India, it was 50 years ago. I celebrated their fiftieth anniversary with them one or two years ago. We were there 84 years ago. That is the best I can answer respecting the time frame that I think you are looking for.

**Senator Pearson:** I have a practical question that may be contained within the legislation, but it struck me when I was listening to you.

I understand the concern about judgment that you are being called on, but the only thing you are being called on to judge is not all the purposes, just one purpose, which was the principal purpose to put someone forward as a candidate. Envisaging the future, if the party in question does not field a candidate, does that then enable you to deregister the party?

**Mr. Kingsley:** The answer to that is yes. In terms of the purpose, I have to look at whether or not they will participate in public affairs. That is another one in terms of the purpose: Field

Il importe de nous rappeler que l'arrêt de la Cour suprême a pour effet d'annuler certaines dispositions de la loi. Il a été statué que cette annulation n'entrerait en vigueur qu'un an après le jugement. Afin de permettre au gouvernement ainsi qu'au Parlement de modifier la loi visée, aucune ordonnance n'a été prononcée pour astreindre le gouvernement ou le Parlement à modifier la loi. La Cour a agi comme elle le fait lorsqu'elle estime que les lois constitutionnelles n'ont pas été respectées; bref, elle a annulé certaines dispositions de la loi.

Cela peut vous sembler inhabituel, mais je peux vous garantir, honorable sénateur, que la Loi électorale du Canada est la loi la plus contestée au Canada sur le plan constitutionnel, à ce que je sache. Par cette réponse, je vous dis à ma façon que l'arrêt de la Cour suprême ne touche absolument pas le Trésor, à mon avis. Il ne fait qu'annuler ces dispositions. Je n'essaie pas de détruire les arguments exposés dans vos questions; je ne fais qu'y répondre selon ce que j'en ai entendu.

En ce qui concerne le nombre de partis, je n'ai pas exprimé de crainte d'une prolifération indue de partis. Je ne sais pas quelles seront les incidences de ces dispositions. Il y a d'autres régimes dans lesquels la formation de partis est relativement facile. Bien entendu, ils comportent généralement plus de partis qu'ici en ce moment. Vous avez vu les chiffres, il y en a neuf, plus deux, plus quelques-uns qui sont en attente d'une reconnaissance. Dans d'autres pays, il y en a 35 ou plusieurs centaines. Ce qui m'inquiète, c'est le rôle confié au directeur général des élections. Il pourrait y avoir des incidences sur divers partis, mais il y a lieu de se demander si cela est justifié. Je laisse cette question au bon jugement de la Chambre des communes et du Sénat dans son examen de ce projet de loi.

En ce qui concerne l'objectif de cette fonction, je crois que vous touchez la corde sensible, sénateur, mais je tiens à vous rappeler que cette fonction existe depuis 1920.

**Le sénateur Cools:** C'est récent dans l'histoire parlementaire.

**M. Kingsley:** C'est la commission indépendante la plus vieille au monde. Nous avons été le premier pays à se doter d'une telle commission. L'Inde l'a fait il y a 50 ans. J'en ai célébré le 50<sup>e</sup> anniversaire avec eux il y a un ou deux ans. Nous l'avons fait il y a 84 ans. C'est la meilleure réponse que je peux vous donner sur le cadre historique.

**Le sénateur Pearson:** J'ai une question pratique dont la réponse se trouve peut-être dans le texte juridique, mais cela m'a frappé pendant que je vous écoutais.

Je comprends les questions qui se posent sur le jugement dont vous devez faire preuve, or vous n'êtes pas appelé à juger de tous les objectifs, mais d'un seul, soit de l'objectif principal pour proposer quelqu'un à titre de candidat. Dans une perspective d'avenir, si un parti ne proposait pas de candidat, cela vous autoriserait-il à rayer son nom de la liste des partis enregistrés?

**M. Kingsley:** Oui, en effet. Pour ce qui est de l'objectif, je dois déterminer s'il participera ou non aux affaires publiques. C'est un autre aspect de l'objectif: un parti doit proposer un

one candidate and support candidates — the one candidate or the number of candidates they have — and participate in public affairs.

**Senator Pearson:** That is fine because I do not find those onerous as criteria.

**Mr. Kingsley:** I may be coming back to the committee to ask for advice on that one.

**Senator Smith:** This is a hobbyhorse of mine; I am curious to get a reaction from you. When it comes to criteria on membership, I have always thought that if you have to pay an annual fee that gives it some meaning that it otherwise does not. In the Liberal Party, we are a federation of provincial sections of a federal party. Each has its own constitution, and they are different. We have two provinces, I believe Newfoundland and New Brunswick, where you do not have to pay an annual membership — in fact, you do not even have to pay a membership. Once you sign up, you belong for life. It has even been suggested that some belong even after they have expired. For some reason, every few years, when a leadership convention is approaching, this seems to have some relevance.

I always thought it would be neat to have national standards, and you said, well, it has to be at least a \$5 fee, so it is not necessarily onerous, but to give it some meaning.

In your review of legislation regarding criteria from parties in other countries, have you ever encountered a situation where you have to membership and you would have to be a paid member, or would this be new ground?

**Mr. Kingsley:** As you were asking the question, the answer was whispered to me. New Zealand requires payment of a fee. There is some precedent for that.

**Senator Smith:** As far as you know, does that seem to work? Have you not heard about problems?

**Mr. Kingsley:** I will answer that I agree with the premise you have just stated. I think there should be a fee and I think it should be paid by the person who is applying for the membership.

**Senator Smith:** I am shocked that you might think that some people's fees are paid for them by other people. I am never too old to learn new things.

**Senator Andreychuk:** New tricks?

**Senator Joyal:** In the context of the *Figuroa* decision and the approach to the definition of "political party," that is certainly made easier with this bill in terms of the number of supporters, which is 250, and in terms of the number of candidates, which is one. There is an element of reflection — and I will put this in very mild terms — in conjunction with Bill C-24. I will refer you to section 45.01 of the act, which provides for quarterly allowance to registered parties and establishes a threshold. On the one hand, the act establishes a very loose and open system to be considered legally a political party. At the same time, it establishes a

candidate et appuyer ses candidats — son candidat ou ses candidats — et participer aux affaires publiques.

**Le sénateur Pearson:** C'est très bien, parce que je ne trouve pas que ce sont des critères très sévères.

**M. Kingsley:** Je reviendrai peut-être devant le comité pour lui demander conseil à ce sujet.

**Le sénateur Smith:** C'est l'un de mes dadas, je suis curieux d'entendre votre réaction. Pour ce qui est des critères d'adhésion, j'ai toujours cru que le fait de payer une cotisation annuelle avait une signification particulière. Le Parti libéral se caractérise par une fédération de sections provinciales d'un parti fédéral. Chacun a sa propre constitution et tous sont différents. Il y a deux provinces, je crois qu'il s'agit de Terre-Neuve et du Nouveau-Brunswick, où les membres n'ont pas à payer de cotisation annuelle — en fait je crois qu'il n'y a aucune cotisation d'adhésion. Lorsqu'on devient membre, on l'est pour la vie. Certains sont mêmes d'avis que les membres restent membres même après leur mort. Pour une raison ou une autre, périodiquement, à l'approche de chaque congrès d'investiture, cette question revient.

J'ai toujours pensé qu'il serait bien de nous doter de normes nationales, et comme vous dites, ce pourrait être une simple cotisation minimale de 5 \$, donc ce ne serait pas nécessairement très cher, mais cela aurait une signification.

Lorsque vous avez examiné les critères d'adhésion aux partis contenus dans les lois des autres pays, avez-vous constaté des cas où les membres doivent s'inscrire et payer une cotisation ou est-ce que cela serait tout nouveau?

**M. Kingsley:** Pendant que vous me posiez la question, quelqu'un m'a chuchoté la réponse à l'oreille. Il y a une cotisation obligatoire en Nouvelle-Zélande. Il y a donc un précédent.

**Le sénateur Smith:** À ce que vous sachiez, est-ce que cela semble bien fonctionner? Avez-vous entendu parler de problèmes?

**M. Kingsley:** Je vais vous répondre que je suis d'accord avec ce que vous venez de dire. Je crois qu'il devrait y avoir une cotisation et qu'elle devrait être payée par la personne qui demande l'adhésion.

**Le sénateur Smith:** Je suis surpris que vous pensiez que certains membres ne paient pas leur cotisation eux-mêmes. Je ne serai jamais trop vieux pour apprendre de nouvelles choses.

**Le sénateur Andreychuk:** De nouveaux trucs?

**Le sénateur Joyal:** Dans le contexte du jugement *Figuroa* et de la définition de «parti politique», les choses seront certainement plus faciles grâce à ce projet de loi, qui fixe le nombre minimal de partisans à 250 et le nombre de candidats, à un. Il y a un parallèle à faire avec le projet de loi C-24, et je vais le dire en termes très modérés. Prenons l'article 45.01 de la loi, qui prévoit une allocation trimestrielle aux partis enregistrés et établit un seuil. D'une part, la loi établit des critères très souples et très ouverts pour la reconnaissance officielle des partis politiques. D'autre part, elle établit un seuil lié à l'appui populaire. Je reviens à vos



threshold that goes in terms of popular support. I come back to your criteria, namely, some tests of public support that could be questioned as being too high to respect the principle of *Figueroa*, which is, referring to paragraph 54, legislation that “exacerbates a pre-existing disparity in the characteristics of political parties to communicate their position into the general public is consistent with section 3 of the Charter.”

There has been a problem since the *Figueroa* decision of June 27, which was after we adopted Bill C-24 last spring. That is an element that you should probably look into in the determination of your approach to the definition of political parties. Once you have determined that a political party exists, that political party has a potential claim on the treasury, and that potential claim is based on the threshold of public support. The public support is measured in the bill on the basis of what there is already for the reimbursement of electoral expenses. That was the reasoning the minister gave us when we discussed that issue at the committee last spring. I feel that equating the two might not meet the same test.

I leave that with you, because I do not have the answer and cannot propose a definite answer. I raised that question with the minister after the decision. We should be very cautious on where we move on this because the whole of the act must remain coherent on the basic principles of how we define political parties and everything that ensues from that. You will be the one to apply it. I do not know if you reflected on that part of the bill, but it is still open in my mind on the basis of the principle of the act.

**Mr. Kingsley:** Mr. Chairman, the point raised is definitely worth considering. I have been waiting for an opportunity to put this on the record. It is a quote from Umberto Eco: If I had the answer to that question, sir, I would be teaching philosophy at the University of Paris.

**The Chairman:** Thank you very much. It has been very informative and interesting.

Honourable senators, did everyone receive a copy of the report from Mr. Audcent? Are we prepared to go to clause-by-clause consideration on Bill C-20, or are there questions?

**Senator Andreychuk:** We are prepared to go to clause-by-clause consideration.

**The Chairman:** Essentially, he said was there was no need for Royal Recommendation.

**Senator Joyal:** Could we have his opinion printed as the appendix of our transcript from this morning so that it is part of our deliberations? The only thing that will appear in our minutes is that we have received a letter.

**The Chairman:** That will be tabled.

**Senator Joyal:** Someone could then refer to it later.

critères, soit aux critères d'appui public, qu'on pourrait juger trop élevés à la lumière du principe énoncé au 54<sup>e</sup> paragraphe du jugement *Figueroa*, selon lequel «un texte de loi qui creuse encore plus l'écart qui existe entre les divers politiques du point de vue de leur capacité de communiquer leur position au grand public contrevient à l'article 3» de la Charte.

Il y a un problème depuis la décision *Figueroa* du 27 juin dernier, qui a été rendue après l'adoption du projet de loi C-24 le printemps dernier. Vous devriez probablement en tenir compte pour déterminer comment vous définirez les partis politiques. Lorsqu'on détermine qu'un parti politique existe, ce parti politique peut réclamer des fonds du Trésor, et cette réclamation potentielle se fonde sur le degré d'appui public exigé. L'appui public se mesure dans le projet de loi en fonction sur ce qui est déjà prévu pour le remboursement des dépenses électorales. C'est le raisonnement que le ministre nous a exposé lorsque nous en avons discuté en comité le printemps dernier. Je crois que ces deux éléments ne sont pas nécessairement compatibles.

Je vous laisse répondre à cette question, parce que je n'en ai pas la réponse et que je ne peux pas vraiment proposer de réponse. J'ai posé la question au ministre une fois la décision rendue. Nous devons être très prudents dans les mesures que nous allons prendre, parce que l'ensemble de la loi devra respecter les principes de base de la définition des partis politiques et ce qui en découle. Il devra y avoir cohérence. C'est vous qui l'appliquerez. Je ne sais pas si vous avez réfléchi à cette partie du projet de loi, mais elle n'est toujours pas arrêtée dans mon esprit en raison du principe de la loi.

**M. Kingsley:** Monsieur le président, ce point mérite certainement qu'on s'y attarde. J'espérais avoir l'occasion de le dire officiellement. Je vais vous citer Umberto Eco: «Si j'avais la réponse à cette question, monsieur, j'enseignerais la philosophie à l'Université de Paris.»

**Le président:** Je vous remercie infiniment. Cette discussion a été très constructive.

Honorables sénateurs, est-ce que tout le monde a reçu copie du rapport de M. Audcent? Sommes-nous prêts à procéder à l'étude article par article du projet de loi C-20 ou y a-t-il des questions?

**Le sénateur Andreychuk:** Nous sommes prêts à procéder à l'étude article par article.

**Le président:** En gros, il dit qu'il n'y a pas lieu d'obtenir de recommandation royale.

**Le sénateur Joyal:** Pourrions-nous imprimer son opinion en annexe de nos transcriptions de ce matin, pour qu'elle fasse partie de nos délibérations? La seule chose qui paraîtra dans notre procès-verbal, c'est que nous avons reçu une lettre.

**Le président:** Ce sera fait.

**Le sénateur Joyal:** On pourra s'y reporter plus tard.

**The Chairman:** We will make sure that is done. That is a good point, Senator Joyal.

*(Text of the document appears following page 7:46 of the evidence)*

**The Chairman:** Honourable senators, is it agreed that we now proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-20?

**Senator Joyal:** I do not want to appear to be belabouring the procedure this morning, but you will remember at the last meeting I raised the sixteenth report from the Standing Committee on Procedure and House Affairs Committee, third session, thirty-seventh Parliament. I should like to draw attention to the recommendation of the House of Commons that addressed the very specific point that we are discussing in this bill. I will read Recommendation No. 9 of the report, which is exactly on the point that we have been discussing:

The committee recommends that:

Section 23 of the Electoral Boundaries Readjustment Act be changed so that in the case of an objection to a proposed electoral district name, and where there is a unanimous recommendation of the relevant committee of the House that considers the objection, that the electoral boundaries commission shall follow the recommendation of the committee. This would simplify the business of the House of Commons and the Senate, which has already expressed dissatisfaction with private Members' bills to change riding names.

I think I provided you with that recommendation, Mr. Chairman. I do not know if the clerk circulated that report to the members of the committee.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Joyal:** It is essential, if we are to vote on this bill, to note that the other place recommended that there be an amendment and, if it had been adopted, we would not have the bill today in front of us.

**The Chairman:** Is it your suggestion, Senator Joyal, that we report the bill back with Recommendation No. 9 as an observation?

**Senator Joyal:** That is exactly my point. As you remember, we cited our report of four years ago when we started discussing this bill, and we posed that report to the minister, because the minister was not aware of that report. We recommended that the Electoral Boundaries Act be changed so we were not requested to pass these kinds of bills. I think there was a common understanding around the table on that. It seems to me there is concurrence of the House of Commons that that should be done. It is important, if we adopt this bill, that it be the last time we adopt such a bill, because it was recommended that there be amendment to the act.

**Le président:** Nous allons veiller à ce que ce soit fait. C'est un bon point, sénateur Joyal.

*(Le texte du document figure après la page 7:46 des témoignages)*

**Le président:** Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour procéder à l'étude article par article du projet de loi C-20?

**Le sénateur Joyal:** Je ne veux pas avoir l'air d'alourdir la procédure de notre séance de ce matin, mais je tiens à vous rappeler qu'à la dernière réunion, j'ai mentionné le 16<sup>e</sup> rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, qui a été déposé à la troisième session de la trente-septième législature. J'aimerais porter à votre attention la recommandation de la Chambre des communes portant précisément sur le point dont nous discutons dans ce projet de loi. Je vais vous lire la neuvième recommandation du rapport, qui porte exactement sur l'objet de nos discussions:

Le comité recommande ce qui suit:

Que l'article 23 de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales soit modifié afin que, dans le cas d'une opposition à une proposition de nom de circonscription, et lorsqu'il y a une recommandation unanime du comité de la Chambre qui considère l'opposition, la commission de délimitation des circonscriptions électorales suive la recommandation du comité. Cela simplifierait les activités de la Chambre des communes et du Sénat, qui a déjà exprimé son opposition au projet de loi visant à changer le nom d'une circonscription.

Je crois que je vous ai déjà envoyé cette recommandation, monsieur le président. Je ne sais pas si la greffière a fait parvenir le rapport à tous les membres du comité.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** Il est essentiel, si nous votons sur ce projet de loi, de tenir compte du fait que l'autre Chambre a recommandé une modification et que si elle avait été adoptée, nous ne serions pas en train d'examiner ce projet de loi aujourd'hui.

**Le président:** Proposez-vous, sénateur Joyal, que nous adjoignons la recommandation n° 9 à notre rapport à titre d'observation?

**Le sénateur Joyal:** C'est exactement mon objectif. Vous vous rappelez certainement que nous avons cité notre rapport d'il y a quatre ans lorsque nous avons commencé à discuter de ce projet de loi et que nous l'avons porté à l'attention du ministre, parce que le ministre en ignorait l'existence. Nous avons recommandé que la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales soit modifiée pour que nous n'ayons pas à adopter ce type de projet de loi. Je crois qu'il y avait consensus autour de la table. Il me semble que la Chambre des communes est également d'accord. Il importe, si nous adoptons ce projet de loi, que ce soit le dernier projet de loi de ce type que nous adoptions, parce qu'il a été recommandé d'apporter des modifications à la loi.



**The Chairman:** Is it the wish of the committee that we append, with the appropriate language introducing it, Recommendation No. 9 of the sixteenth report of the Standing Committee of Procedure and House Affairs as an observation to Bill C-20?

**Senator Joyal:** Maybe that should come after we have voted the bill?

**The Chairman:** I need to know if all honourable senators are in agreement or if it is a point you wish to debate.

**Senator Cools:** I just want it clarified. Is the observation that we recommend that the legislation be amended forthwith, or is our observation basically that a recommendation was already put in the House of Commons and we are just bringing it forward again? In other words, to whom is our recommendation?

**Senator Joyal:** It is good point. Our committee report has already drawn to the attention of the Senate the fact that there should be some amendments to the act to prevent this kind of bill, and the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs wants to draw the attention again of the Senate to the report from a committee of the other place which recommended amendments along those lines. As you know, after the election, there will be a review of the act, and I think that would be appropriate time for them to do it.

**Senator Cools:** We are drawing the attention of the Senate to it.

**The Chairman:** I would suggest, senators, that we proceed to adoption of the bill, that the appropriate observation be prepared, and that the bill not be reported back until next week when the committee has had a chance to review the recommendation and the wording of the observation. Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed that we now proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-20?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 1 to 10 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 21 to 30 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 31 to 39 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** In case I have not said it, shall clauses 11 to 20 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

Les membres du comité souhaitent-ils que nous mettions en annexe, avec l'introduction qui convient, la recommandation n° 9 du 16<sup>e</sup> rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre à titre d'observation sur le projet de loi C-20?

**Le sénateur Joyal:** Peut-être devrions-nous poser cette question après avoir voté sur le projet de loi.

**Le président:** Je dois savoir si tous les honorables sénateurs sont d'accord ou si vous voulez en débattre.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais seulement avoir une précision. L'observation vise-t-elle à recommander que la loi soit modifiée sur-le-champ ou à rappeler qu'une recommandation a déjà été formulée à la Chambre des communes et que nous voulons le souligner? Autrement dit, à qui s'adresse notre recommandation?

**Le sénateur Joyal:** C'est un bon point. Notre comité a déjà porté à l'attention du Sénat, dans son rapport, qu'il fallait modifier la loi pour prévenir ce type de projet de loi, et le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles veut reporter à l'attention du Sénat le rapport d'un comité de l'autre Chambre, qui a recommandé des modifications semblables. Comme vous le savez, après l'élection, il y aura révision de la loi, et je crois que ce serait le bon temps pour le faire.

**Le sénateur Cools:** Nous le portons à l'attention du Sénat.

**Le président:** Je vous proposerais, honorables sénateurs, de procéder à l'adoption du projet de loi, de préparer l'observation qui convient, mais de ne pas faire rapport du projet de loi avant la semaine prochaine, pour que le comité ait la chance de revoir la recommandation et le libellé de l'observation. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Êtes-vous d'accord pour que nous procédions à l'étude article par article du projet de loi C-20?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'étude du titre est-elle réservée?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les articles 1 à 10 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les articles 21 à 30 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les articles 31 à 39 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le titre est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Au cas où je ne l'aurais pas déjà dit, les articles 11 à 20 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**The Chairman:** Is it agreed that this bill be adopted with observations?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed that the bill not be reported back until the committee has had a chance to review the observations to be appended?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you, senators.

The committee adjourned.

**Le président:** Êtes-vous d'accord pour que ce projet de loi soit adopté avec observations?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Êtes-vous d'accord pour que nous ne fassions pas rapport de ce projet de loi avant que le comité ait eu la chance de revoir les observations qui y seront annexées?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Je vous remercie, mesdames et messieurs les sénateurs.

La séance est levée.





HOUSE OF COMMONS  
OTTAWA, CANADA

37th Parliament, 3rd Session

The Standing Committee on Procedure and House Affairs has the honour to present its

## SIXTEENTH REPORT

1. Pursuant to Standing Order 108(3)(a)(vi), the Committee has considered matters relating to the electoral boundaries readjustment process.
2. This report builds on the extensive experience of the Subcommittee on Electoral Boundaries Readjustment, which the Committee established to deal with objections of Members of Parliament to the reports of the electoral boundaries commissions established following the 2001 census. The Subcommittee met 24 times over four months to consider 85 objections. Seven reports were presented by the Committee. The Subcommittee felt that it was very important that this experience not be allowed to pass without providing comments for improving the redistribution process, and making recommendations for legislative changes. It is our hope that these comments and proposals will be seriously considered, and changes will be implemented before the next decennial census is undertaken in 2011.
3. In preparing this report, the Committee has considered the objections and evidence that were presented to the Subcommittee, as well as the commissions' disposition of the objections. In addition, the Subcommittee held a meeting on October 6, 2003 with the Chief Electoral Officer of Canada, Mr. Jean-Pierre Kingsley, and three former electoral boundaries commissioners to discuss the process. It also invited all members of Parliament to a round-table discussion on October 6, 2003. The Subcommittee also had the benefit of the work of the Standing Committee on Procedure and House Affairs in 1994-1995 when it considered the issue of redistribution, and brought in a bill which would have overhauled the *Electoral Boundaries Readjustment Act*. This bill, Bill C-69, An Act to provide for the establishment of electoral boundaries commissions and the readjustment of electoral boundaries, unfortunately, died in the Senate. The Committee wishes to acknowledge the input of all Members of the House who participated in the process, as well as the cooperation and hard work of Mr. Kingsley and the staff at Elections Canada.

## INTRODUCTION

4. We wish to congratulate the federal boundaries commissions and Elections Canada on completing a difficult and often thankless task. We appreciate the public service they performed and acknowledge the difficulties they faced. We note that in conducting an exercise of this type one can seldom please everyone. Our comments below are not intended to undermine in anyway the legitimacy of the 2003 redistribution. They are intended to highlight – constructively – weaknesses and strengths in the current redistribution process for which improvements can be sought.
5. Two broad themes run through this report. The first theme is the tension between equality of the vote and effectiveness of representation. The language of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* and the majority of commission reports give emphasis to the important consideration that all Canadians should have a vote of equal weight. Members of Parliament, and the communities they represent, tend to weigh collective considerations in balance with individual ones. The inconsistency of interpretation on how to find

an appropriate balance between these two considerations was, arguably, the key source of tension between the commissions and the general public, and between the commissions and Members of Parliament. This is an important issue and it requires discussion.

6. The other theme is one that appears throughout Canadian public life. In all aspects of their public institutions, Canadians demand, and should receive, reasonable transparency of process and proper accountability. The federal electoral boundaries readjustment process should not be exempt from these standards. Our feeling is that in insulating the commissions from political interference – for valid and legitimate reasons – the Act has erred in also insulating the commissions from the principle of accountability. Many of our recommendations seek to improve the transparency and accountability of the commissions by raising their public standing while maintaining their effectiveness and independence.
7. The report begins with a discussion of the role and experiences of the Committee in the 2002-2003 round of electoral boundaries redistribution. We then provide commentary on the Committee's role and the role of Members of Parliament in this process. The report follows the process of redistribution itself, discussing the following topics: the criteria for deciding a riding boundary; the role and composition of the boundaries commissions; public hearings and appeals; and the role of Elections Canada. At the end we provide a general overview of the path we would envision a revised process taking. Recommendations are to be found at the end of each section.

## **A. THE ROLE OF THE PARLIAMENTARY COMMITTEE**

8. In the 2002-2003 round of electoral redistribution, the Standing Committee on Procedure and House Affairs created the Subcommittee on Electoral Boundaries Readjustment to consider objections filed by Members of Parliament regarding the reports of the electoral boundaries commissions. The Subcommittee was composed of one member from each party, plus the Chair. The Subcommittee had, at various times in its existence, two Members from Quebec, two Members from Ontario, one Member from Manitoba, one Member from Nova Scotia, and one Member from New Brunswick.
9. Over the course of its work, the Subcommittee considered 85 objections and issued substantive reports for seven provinces. The bulk of this work was done in the 30 sitting days between April 11 and June 20. During this time Members had to fulfill their regular committee and other duties in what was an extraordinarily busy legislative period. The time, effort and commitment that members of the Subcommittee put into completing this task in a non-partisan, all-party effort was considerable.

### **1. The Benefits of the Committee's and Subcommittee's Role in the Process**

10. Although the Committee's reports carry only the power of recommendation, in contentious and crucial cases it was able to signal to the boundaries commissions when it felt serious issues were being overlooked. The advisory role, when well performed, is a powerful, persuasive and welcome one. It is the electoral and representational experience of Members of Parliament that is vital to understanding the nature of representation.
11. We also emphasize the role of the Committee (through the work of the Subcommittee) to provide public debate with a *national* view. Through a national lens, we were able to see the strengths and weaknesses across the whole system. We could see and compare repetitions of circumstances across all the regions of Canada. We were also able to see how the decisions and character of each commission exposed ambiguities and irregularities in the legislation. Examples of variations from commission to commission included: conventions for naming constituencies; differences in consideration and interpretation of communities of interest and identity – including, in the case of Alberta, an implied challenge to the legislation and its mandate as laid out in the Act, and, in the case of Quebec, a so-called “tradition” of three different regions



in the province; differences in approaching a variance from the quotient; and differences in starting positions and methodology.

12. The Committee believes that both of these roles are important and should be maintained. A concluding report after each round of redistribution, from the relevant parliamentary committee, is invaluable. The engagement and development of Parliamentarians' knowledge and expertise in the process is important, for it will be Parliament that ultimately must enact changes to improve electoral boundaries readjustment.

## **2. The Limits of the Committee's and Subcommittee's Role**

13. The parliamentary committee involved in reviewing redistribution decisions is *not* a substitute boundaries commission or a rival redistribution body. Parliamentary committees cannot replace the resources and expertise available to and developed by the boundaries commissions, nor would it want to. Its role is to hear, observe, and comment, not to substitute. It should be understood by the commissions, MPs, and other interested parties, that while a committee or subcommittee can identify issues that need addressing, it does not have the time, resources or ability to provide full and minutely detailed solutions. There is no alternative to Parliamentarians' appearing before and making representations to the commissions themselves.
14. In returning an objection to a commission, the Committee's role was to provide broad goals or outlines and details based on Parliamentarians' knowledge and experience, not necessarily detailed maps and demographic breakdowns. Commissions, too, must understand the role of the Committee as one designed to comment and offer practical advice, assistance, and correctives based on the insights gained from serving a riding and representing it in Parliament. Whereas the commissioners sought to address the individual voter, the parliamentary side of this process sought to address the needs of the constituency itself.

## **3. The Role of the Individual Member**

15. Individual Members of Parliament need to realize their role in the process. It is up to individual Members to ensure they have the relevant information on electoral redistribution. Members should attend public hearings, or have representatives attend in their stead if they are unavailable. Members should make representations to the boundaries commissions, detailing whether or not they favour the proposed redistribution for what reasons and suggesting alternatives, if appropriate. The experience and resources a Member of Parliament brings when making a representation to a commission hearing are significant.
16. The Committee notes that, on occasion, this is a delicate issue for a Member of Parliament. To object to the inclusion of a certain area in one's riding can be perceived as politically difficult, regardless of the impartiality of one's reasons. Such an intervention can appear to be a public rejection of constituents, or of one's ability or willingness to represent them. Nonetheless, in order to properly serve the riding and its constituents the commissions must have the best available information. It is possible to phrase comments on the basis of constituency experience, such as the difficulties in travel, the requirement for resources, and an understanding of community linkages.
17. Commissions also need to realize that silence by a Member at any stage in the process does not necessarily indicate approval or disinterest. Drawing an inference from that silence to form decisions may lead to errors of understanding. A Member may remain silent for a variety of reasons – for example, because he or she is a member of the committee responsible for making recommendations on the objections; or a Member may be caught in a multiple-riding readjustment proposal (or objection) where more directly interested Members are taking the lead.

## **B. THE ROLE OF THE FEDERAL ELECTORAL BOUNDARIES COMMISSIONS**

18. The federal electoral boundaries commissions are fully independent bodies. They are intended to be independent from Elections Canada and from the political process. The Committee recognizes the necessity of insulating the commissions from political or other interference when drawing electoral districts, and cautions that no changes should be made which could open the door for such interference in the commissions' business. Nor should anything inadvertently invite the appearance of interference in the commissions' affairs. Certain issues, however, have come to our attention during the 2002-2003 round of boundaries redistribution.

### **1. Uniformity and Consistency Between Commissions**

19. The Subcommittee noticed considerable divergence in the way the commissions approached their work. First, the commissions were inconsistent in their interpretation and application of their mandate. Some commissions were more vigilant in attempting to achieve parity with the quotient than others. The Manitoba commission, for example, aimed to achieve a variance of no greater than  $\pm 5\%$ . The Ontario commission chose to handle the issue of northern ridings through the creation of KENORA with a variance of almost -44%. By contrast, the Quebec commission chose to readjust MANICOUAGAN and the Gaspé in a manner that created a cascade of readjustments down the entire St. Lawrence coastline. The Ontario and Quebec commissions paid close attention to recent municipal realignments, where possible, in coming to decisions. The Alberta commission took what we can only in charity call a far more baffling approach by deciding that Calgary and Edmonton should have equal numerical representation in the House of Commons. These inconsistencies were the cause of much complaint, resulting as they did from idiosyncratic applications of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* by each commission. They also led to differing decisions for Canadians based on where they live, which, in our opinion, does not meet the intent of the Act to provide a reasonable equality of the vote and effective representation.
20. We believe that many of these inconsistencies arose from an absence of clarity on the criteria contained in the Act, and of set instructions on how to proceed. In his testimony to the Subcommittee, the Chief Electoral Officer, Mr. Jean-Pierre Kingsley, noted that Elections Canada provides the commissions resources and offers a briefing session for commissioners at the beginning of the process. Elections Canada, however, offers no instructions or interpretation other than as set out in the statute. The commissions are the bodies responsible in the Act for discerning the nature of their work.
21. There is much to be said for allowing for the independence and flexibility of each commission. As we note elsewhere, local criteria are important in judging what constitutes a well drawn constituency. Some redistribution challenges are chronic and have no easy solution, such as those in New Brunswick. Independence and inflexibility, however, do not go hand in hand. We cite here in particular the Alberta commission, which interpreted its mandate in a manner that implicitly challenges the community and historical constituency clauses of the Act. The parts of its mandate it did not agree with, it ignored in application. Furthermore, from testimony to us, and from our reading of its reports, we conclude that as well as departing radically from the more pragmatic approaches of the other commissions, it was consistently insensitive to those who asked it to reconsider, and used a dismissive tone that could only affront.

### **Recommendation 1**

**The Committee recommends that:**

**Section 18 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended so that upon the formation of each electoral boundaries commission Elections Canada provides each commission with:**



- a. Standardized instructions, bibliographic references and other materials containing detailed discussion and relevant case histories for identifying and adjudicating communities of interest, identity and historical patterns of the province's constituencies;
- b. The basic criteria required for reporting decisions, and a standardized report format; and
- c. Suitable criteria for the application of names to an electoral district.

## 2. Criteria for Establishing Electoral Districts: Where to Start?

23. The *Electoral Boundaries Readjustment Act* is detailed on the process of redistribution, but is brief on the criteria. According to section 15 of the Act, an electoral district is to be drawn so that a constituency's population corresponds as close as is "reasonably" possible to the provincial quotient. In doing so the commission *shall* "consider community of interest or community of identity in or the historical pattern of an electoral district." The district shall be of manageable size in sparsely populated, rural or northern regions. The Act provides that the divergence is not to exceed  $\pm 25\%$  of the provincial quotient. In extraordinary circumstances, however, the commission may diverge even further from the quotient.
24. To us, the Act, with its qualification of "reasonable," is an invitation for pragmatism, not inflexibility. A province, and its communities, are not to be treated as *tabulae rasae*. They have specific histories and community issues. Historical patterns seem to be most egregiously aggrieved by redistribution: while acknowledging rights- and group-based communities, the commissions must also pay attention to what constitute natural, historic constituencies. The starting premise for redistribution should be continuity, not change, and we think this needs to be better reflected in the wording of the statute and reiterated in any information provided to the boundaries commissions.
25. Mr. Peter Adams, an M.P. from Ontario, suggested to the Subcommittee that instead of starting at a set geographical point (as appears to have been done in Ontario and Quebec), commissions should start by identifying those natural urban and rural constituencies that retain their historic pattern – or display continuity through stable populations – wherever they may be geographically located in a province. The Hon. Maria Minna, P.C., an Ontario M.P., reiterated this suggestion in her comments at the round-table meeting. After such ridings are identified, the commissions can use these as nodes, from which one can spread out to make up the other ridings from what is left in between. We felt this approach would also better handle awkward community questions around the new and rapidly growing suburban ridings such as Halton in Ontario, or those around Edmonton and Calgary.
26. This method would accord well with a starting premise that favours continuity over change. The Act should be clear that existing electoral boundaries should be respected, unless there are reasons for change. Commissions do not need to re-draw the electoral map in order to justify their existence, and change for the sake of change should be discouraged. In provinces or regions of relatively stable population, there should not be significant changes. While we recognize that there will inevitably be ripple effects, redistribution should focus on areas of population growth or decline.

### Recommendation 2

The Committee recommends that:

Section 15 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to add language that clearly prefers continuity of ridings and of riding patterns over change, in order to best preserve the historical continuity of representation in a province.

26. Professor Andrew Sancton, a member of the Ontario electoral boundaries commission, indicated that there are difficulties in initially identifying a “natural constituency” in the overall context of a province. If it turns out that ridings initially identified as “natural” prove less natural than those around them, it may prove difficult to revisit the decision, especially after public hearings. Furthermore, this may end up a self-fulfilling proposition: ridings identified as natural may become entrenched.
27. Nonetheless, the Committee believes these suggestions are worth exploring. Many of the awkward decisions brought to our attention were the result of a ripple effect from a decision made several ridings over. The domino effect of boundary decisions, once set in motion, is difficult to reverse. Any change in the process with potential to drastically reduce the impact or the number of objections should be tried.

### 3. Community

28. There is a need placed on everyone involved in the redistribution process to better discuss and understand the meaning of community as defined in the Act. Submissions and objections to the commissions’ report were sometimes quite sloppy or ill defined as to what comprised a community of interest or a community of identity. The commissions themselves seemed to lean heavily toward restricting the use of communities of interest despite the explicit language in the Act to consider these criteria.
29. Our system is intended to represent constituencies, not individuals. The most-used defence of the constituency-based Westminster system is the local and community representation the local Member of Parliament affords. And while constituencies are electoral constructs, they are also human institutions. Like all human institutions, they take on value and identity for those who belong to them. There needs to be sensitivity to this – and clearer direction in the statute – when apportioning voters between ridings.
30. This being said, we realize a community can be difficult to define; this difficulty is compounded when placed alongside the imperative to best meet the provincial quotient. For this reason, we believe the commissions should be provided standardized materials in order to promote the fullest and most consistent understanding of how this criterion has been applied. Application must be up to the commissions, but the base of knowledge should be the same for all.
31. As it now stands, the *Electoral Boundaries Readjustment Act* itself provides no information or guidance on a number factors by which community representation is assessed and riding boundaries are drawn. This resulted in such anomalies as a First Nation reserve which was divided into two different constituencies.
32. Some commission decisions appeared to deny local geography by leaving small pockets of people isolated from their riding by major highways, railway tracks, industrial developments or natural barriers such as mountains, rivers, ravines, hundreds of kilometres of Canadian Shield and boreal forest. Sometimes newly drawn districts simply ignore local roads, as occurred in some ridings – a defiance of logic that Mr. Ken Epp, an M.P. from Alberta, noted that in some cases would require a Member of Parliament to spend more time in the car than with constituents. Professor Sancton outlined for the Subcommittee the careful attention the Ontario Electoral Boundaries Commission paid to road networks. All commissions should be urged to pay close attention to the topography and transportation routes.
33. Effective representation is the primary concern of a Member of Parliament. Commissions should be informed of the full duties of a Member of Parliament and the demands made and services provided in constituencies. Many Members’ objections cited their need to maintain links with and between civic groups, government offices, provincial and municipal counterparts, to name but a few. A change in boundaries can drastically affect many informal policy and agency networks that are crucial to constituents’ needs.



### **Recommendation 3**

**The Committee recommends that:**

**The *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to provide:**

- a. A clear definition of the terms “community of interest” and “community of identity”; and**
- b. More information or guidance by which community representation is assessed.**

### **Recommendation 4**

**The Committee recommends that:**

**All electoral boundaries commissions be provided with the following:**

- c. Various strategies for identifying natural starting points from which to start redistribution;**
- d. Examples of expert advice to be sought, which shall include, but not be limited to, municipal planners and provincial statistical and demographic officers or bodies;**
- e. Standardized materials to promote the fullest and most consistent understanding of how the criterion of community (as defined by the Act) has been applied;**
- f. A list of factors important to the provision of effective representation of a community by a Member of Parliament; and**
- g. A full description of the duties of a Member of Parliament in order to understand the drastic effect of a boundary change on a constituency’s needs.**

### **Recommendation 5**

**The Committee recommends that:**

**Electoral boundaries commissions pay close attention to topography and transportation routes.**

#### **4. The Provincial Quotient**

- 35. What is a reasonable variance from the quotient? The commissions differed greatly on what variance they would tolerate. It was also apparent from Members’ comments and from other sources that many representations to the commissions took the maximum allowable quotient as an invitation to protest against reasonable and necessary changes to riding boundaries.
- 36. It has been suggested that there could be a differential quotient for certain regions or provinces. For instance, it appears from our experience that Ontario, with its 106 constituencies, is too large and too diverse for a one-size-fits-all quotient. The south is expanding rapidly, while the northern and the large, relatively densely populated rural ridings of eastern and southwestern Ontario do not fit any one standard of rural riding. Ridings such as MIDDLESEX-KENT-LAMBTON are rural and large in both size *and* population. In the Golden Horseshoe around Lake Ontario, several Members warned us that the changes would be outpaced by the time the new constituencies appear. That Ontario now has the controversial exception of a

riding in northern Ontario that diverges 740% from the provincial quotient speaks eloquently to the problem.

37. One way to handle this issue nationally would be to entrench certain ridings – such as KENORA-RAINY RIVER, MANICOUAGAN, LABRADOR, SKEENA-BULKLEY VALLEY and CHURCHILL – in the legislation. This would remove these specific ridings or regions from the mix and allow the commissions to achieve closer variances across the remaining ridings. Alternatively, northern regions such as northern Ontario, could be designated a specific number of ridings. There is, of course, a long-term possibility that entrenched ridings become too depopulated over time. Any entrenchments should be made reviewable before or after each redistribution process. These changes would be a recognition of the very particular representational challenges in remote and very sparsely populated regions of the country.
38. It should be noted that any solution would adversely effect the principle of one-person, one-vote, and enhance the electoral weight of remote parts of the country at the expense of more densely populated areas. At the same time, this would potentially reduce the cascade of other inequalities that occur in attempting to accommodate these ridings. Differences of representation already exist between regions across the country. This underlines the need for a full and honest debate on this issue in order to have fair and effective representation for all Canadians.

#### **Recommendation 6**

**The Committee recommends that:**

**The disparities between sparsely populated ridings and dense urban ones be accommodated under section 14 of the Act, through:**

- a. **According specific, remote and sparsely populated ridings special status entrenched in legislation, and that that status be reviewed for renewal after each census count;**  
  
**and/or**
- b. **Providing a different quotient for northern and southern Ontario, Quebec and British Columbia to account for the unique size and circumstances of these provinces.**

#### **Recommendation 7**

**Furthermore, the Committee also recommends that if the issue of readily identifiable sparsely populated rural or remote ridings is handled through one of the mechanisms above, consideration should be given to reducing the normal variance from the provincial quotient, as outlined in section 15(2) of the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, for urban constituencies – perhaps to  $\pm 15\%$ .**

38. There are also non-legislative solutions to relieve the pressures on MPs in ridings that present significant representation problems. One could, for example, look at the resources available for Members who represent such ridings, which is the subject of a separate report by the Committee. There may also be technological or other means to improve an MP's ability to work effectively between the riding office and the parliamentary office. None of these methods would address the underlying problem of how the riding had been drawn.

### **5. Future Growth**

39. Anticipated growth is a difficult factor in redistribution. Statisticians can usually predict general patterns of growth, but not specific ones. Nonetheless, in some regions, notably southern Ontario, the Edmonton-



Calgary axis and the southern mainland of British Columbia, rapid growth is the engine that drives redistribution. Several Members noted that the 2002-2003 redistribution would be outdated by the time the riding boundaries were implemented. We believe growth trends must be taken into account.

40. One way to do this might be as part of the commissions' approach, not through legislation. Commissions should receive, as part of their initial briefing, advice to consider short-term growth trends. It might be useful to suggest discussions with municipal planners as a relevant source of information on where anticipated community growth might occur. Planners also have to deal with anticipated markers for identifying the centres of future communities, such as new schools, churches, public service structures, etc.
41. The Committee also considered whether boundary readjustments every five years rather than readjustments every ten years, might be better. One option would be to allow for readjustments to be made after every five-year census in areas where significant population change had occurred. There are advantages and disadvantages to more frequent redistributions, but this option requires further study and discussion. Mr. Ted White, an M.P. from British Columbia, expressed his concern that the decennial readjustment would leave rapidly growing parts of the country short on representation and asked the Committee to consider if there were other appropriate sources of population information that might be substituted for the census data.
42. Mr. Kingsley noted that a full redistribution every five years could reduce some of the tensions regarding community affiliation, as well as pressures on individual MPs to treat a riding as unchanging. Under such a regime, a Member of Parliament could be representing a new riding every election. We are not completely confident about such a prospect; people seek continuity, stability, predictability and a sense of belonging, particularly in their relationship with Parliament and their dealing with government services. We note that Bill C-69, introduced in 1995, made provision for a redistribution to be conducted after each quinquennial census only if population change was of a certain magnitude.

### **Recommendation 8**

**The Committee recommends that:**

**Section 15(1)(b) of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to include future growth as a criterion for consideration, in order to effect a better and more lasting representation.**

## **6. Constituency Names**

44. The *Electoral Boundaries Readjustment Act* says nothing about choosing the name of an electoral district. The Committee realizes that the Geographical Names Board of Canada developed toponymic guidelines for electoral districts, and that some commissions followed these guidelines. While useful, however, these guidelines were not originally designed for constituencies, but for geographic naming. Other criteria need to be considered.
45. When thinking of riding names, it would be useful for commissioners to bear in mind that these names have to be called out in the House on a regular basis, as well as printed and reproduced in a variety of places and manners (such as broadcasts of the House of Commons), some of which have an attendant cost to the public purse. Names also form identities for these communities; and communities, like people, take their identities and names to heart. As more than one MP explained to our committee, the constantly changing boundaries makes it difficult for people to feel attached to a riding and changing names on top of that makes it even more of a challenge.
46. As a final point, as the commissions themselves recognized, if a riding name remains unchanged despite an objection, a Member can always use the option of a private Member's bill to change the name of the riding. It seems pointless to us for House business to be needlessly taken up with name changes from the

commissions. Changes after the fact also lead to additional costs and work for Elections Canada. Therefore, we would alter the commissions' power in the case of riding names: when the responsible parliamentary committee unanimously supports an objection on a name change, the recommendation of that committee should be binding on the commission.

### **Recommendation 9**

**The Committee recommends that:**

**Section 23 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be changed so that in the case of an objection to a proposed electoral district name, and where there is a unanimous recommendation of the relevant committee of the House that considers the objection, that the electoral boundaries commission shall follow the recommendation of the committee. This would simplify the business of the House of Commons and the Senate, which has already expressed dissatisfaction with private Members' bills to change riding names.**

## **7. Report Formats**

47. The Committee realizes that local variations are important in weighing the criteria by which boundaries are drawn. We are not urging a cookie-cutter approach for each commission to take to redistribution. As should be evident from the tone of this report our concerns are exactly the opposite – that mathematical models not unnecessarily disrupt people and communities for the sake of rationalistic number counting.
48. The process brought home that parishes and counties in Nova Scotia and New Brunswick are more significant to people's identities than they are in other parts of the country. In British Columbia, distance is less important than whether one can cross a mountain pass in winter. A rural riding with many small communities does not pose the same challenges as a large, northern, remote riding with a few scattered communities. Urban-rural differences were not significant in Saskatchewan, and were in fact dismissed by the public when the initial proposal was issued. In other provinces, urban-rural differences were very important. For these reasons, our previous observation on the lack of uniformity is on the need for better reporting of decisions.
49. The format of the reports varied greatly from commission to commission, making it sometimes difficult for the Subcommittee to glean the commissions' thoughts or to understand the rationale of their decisions. Some commission reports contained far greater explanation of how they went about their business while others were terse on the subject. Given the diversity in the commissions' approach to their work, inconsistent reporting was an added frustration.
50. There is utility in requiring basic information in a uniform manner. We note, for example, there was disagreement between the Subcommittee and the Nova Scotia Commission on the relevance of provincial electoral boundaries as a criterion for discerning communities of interest. In testimony to the Subcommittee, Dr. James Bickerton, a member of the Nova Scotia Commission, explained the number and pattern of Nova Scotia's provincial boundaries, which clarified for the subcommittee why that criterion was used.
51. Our general experience, however, was that within and between reports there was haphazard reporting of the details by which decisions were made, sometimes leaving those whose job it is to review the decisions at a loss as to why or how some decisions were made; save, of course, that there was a mathematical imperative to meet a quotient. These inconsistencies are no means by which to pronounce judgements on a matter many communities consider vital to who they are, and to how they relate to each other, to their government, to important services, and to their country.



### **Recommendation 10**

**The Committee recommends that:**

**The reporting format of electoral boundaries commissions should be standardized and include the rationale for decisions and an explanation on how the commissions carried out their work.**

## **C. THE COMPOSITION OF ELECTORAL BOUNDARIES COMMISSIONS**

51. There were several occurrences that drew attention to the composition of the electoral boundaries commissions themselves. The first and most serious issue was public accusations of political bias levelled against some commissioners. In our opinion, the root cause of such accusations is a selection procedure that is not sufficiently transparent. The chief commissioner is a judge chosen by the chief justice of each province. The other commissioners are appointed by the Speaker of the House of Commons.
52. Appointing commissioners without a transparent procedure leaves the door open to criticize commission decisions on the basis of political bias, however unjustified that accusation may be. The Committee feels that the selection of the commissioners must be a more open and transparent process in order to insulate commission decisions from accusations of political bias.
53. We were provided three suggestions as to how to improve the appointment of commissioners:
  - Once the commissioners have been nominated, their names could be tabled in the House of Commons, where there would be a reasonable period in which any Member or other persons could file an objection with the Speaker;
  - There could be language added to the statute requiring the Speaker to seek the advice of all recognized parties in the House on the proposed commissioners; or
  - Commissioners could be selected through a qualified list, from which Elections Canada would make the final appointment.

We note that this Committee, in its 51st Report in November 1994, regarding the bill that became Bill C-69, made the following proposal:

The boundaries would be established by electoral boundary commissions consisting of three persons. The chair of each commission would be appointed by the chief justice of the province, as at present. The other two members would continue to be appointed by the Speaker of the House of Commons. It is important, however, that the process be opened up. Our bill provides for the Speaker to publicize the upcoming appointments, and to solicit applications from people who would be interested in serving on such commissions. The Speaker would review such applications, perhaps interview some applicants, and could seek other applicants. The Speaker would also be expected to consult widely before making any appointments.

54. The Committee is also concerned about the regional representativeness and expertise on the commissions. Several boundary proposals appear to have been based on a poor understanding of local realities. We cite, for example, the final proposals for CHURCHILL, in Manitoba, and for YORK CENTRE and BEACHES-RIVERDALE in Ontario. To their credit, the commissions involved acknowledged their error and made changes following the Committee's reports. This did not happen in other cases.

55. We are curious as to what constitutes a pool of qualified candidates for a commissioner. The current commissions were a mix of academics, lawyers and judges. In our opinion, the weighting of an academic and legalistic approach to redistribution in the Act is reinforced in selecting only commissioners whose professional expertise leads them to an abstract, individual rights-based, mathematical approach to the quotient and the voter. In our opinion, decisions involving community representation could be well served by ensuring that persons with considerable and prominent experience in community service augment a commission's expertise.
56. We also wish to comment on the conduct of commissions. Some commissioners appeared to confuse independence with a lack of accountability. This perceived attitude came to us through reported public pronouncements at commission hearings, in the commission reports we received and – regrettably – in some instances via the media (although it should be noted that some MPs also resorted to unfortunate comments via the public media). We realize that commissioners face parochial and often contradictory criticisms, and that they need occasionally to respond publicly in order to defend the independence of their position and their judgement. Inflexibility, or standing on one's authority, however, is not the most appropriate response to all criticisms. We prefer readers look to those positive examples, when, sometimes in heated circumstances, commissions chose to accept difficult input and to craft different solutions.
57. It is an unreasonable expectation to be able to provide personality guidelines for commissioners. We note, however, that an overall goal of our recommendations throughout this report is to remove arbitrary or wilful decision-making from the process.

#### **Recommendation 11**

**The Committee recommends that in order to create appropriate and consistent standards as the bases for decisions on electoral boundaries readjustment:**

- a. **Section 6 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended so that:**
  - i. **Members of the electoral boundaries commissions are appointed by a more transparent process in order to insulate them from the appearance of political bias;**
  - ii. **The pool of commissioners is broadened to include people with substantial experience in community service; and**
  - iii. **The membership of commissions must reflect the regional diversity of the province; and**
- b. **Section 8 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to require that the name of each proposed candidate commission member be tabled in the House and referred to the Committee, and that a reasonable period for objection be allowed.**

#### **D. FROM HEARINGS TO FINAL PROPOSAL**

58. From the Subcommittee's experience, an all-too-familiar pattern for an objection it received was as follows:
- The commission produced an initial proposal, to which only those who objected made representation to the Commission;
  - The commission produced a final proposal based on those objections and its hearings;



- The final proposal then upset others who had previously remained silent because they approved of the initial proposal. Often, this final proposal also presented readjustments that “came out of the blue” – the boundaries proposed did not reflect the public debate at all;
- There was now no formal mechanism for appeal; and
- The Subcommittee then heard from extremely upset Members – as well as pleas from frustrated non-Parliamentarians – who looked to it for redress. (Neither the Committee nor the Subcommittee had a mandate which enabled it to consider the objections of non-Parliamentarians, but this did not prevent many members of the public from sending in their pleas or thoughts.)

59. The Committee is of the opinion that this fundamental flaw needs to be addressed. There are several possibilities for ameliorating the process.

### **1. Multiple Proposals**

60. One improvement would be to have multiple initial proposals. A commission could indicate a preferred proposal; but the provision of alternative plans may assist members of the public who wish to make submissions.

### **Recommendation 12**

**The Committee recommends that:**

**Section 19(3)(a) of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to provide that each electoral boundaries commission issue for public consideration no less than two different initial proposals for certain regions of the province.**

### **2. Remove the Requirement for Prior Notification**

62. Another possibility would be to modify the hearings. We heard from commissioners that they would have desired improved public input. Too often, there were no requests to make representations, or where there were requests, the turnout was poor. The commissioners noted that the requirement of prior written notice as laid out in section 19(5) of the Act was a barrier to public input.

63. It was suggested by Professor Sancton that section 19(5) be amended to allow people to speak at the public hearings without prior written notice. The Committee also understands that removing the written notice requirements would permit the commissions to travel to hold hearings in regions that have not formally requested a hearing. This could particularly benefit disparate, large, rural or remote ridings that might otherwise be bypassed under current procedures.

### **Recommendation 13**

**The Committee recommends that:**

**Section 19(5) of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to remove the requirement for prior written notification to be received by the commission secretary in order for a public representation to be heard by a commission at any sitting.**

### **3. Shorten the Time From Announcement to Hearing**

64. Another remedy for poor turnout might be to shorten the announcement stage. The required advertisement

of the initial proposal is to be at least 60 days in advance of the public hearing. The current 60-day period was designed in a time of slower communications and less connectivity than today. We note further that in the 2003 redistribution, notification occurred in the summer – timing which probably conspired to defeat even the best efforts to apprise the public and to fix the topic in their minds.

65. An announcement closer to the scheduled hearings, and possibly reiterated advertising as well, could generate greater turnout. A shorter announcement period would also advance the schedule, time which could be added for the review stages in the statute. The announcement, however, should be made with sufficient time for the public to prepare a proper presentation. The Committee's current inclination is to suggest a period of 30 days.

#### **Recommendation 14**

**The Committee recommends that:**

**Section 19(2) of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to shorten the period required to announce public hearings from 60 days to 30 days.**

63. We heard very little on the quality of the advertising itself. From testimony and Members' experiences, we can only indicate that some methods, such as flyer inserts in the newspapers, were far less effective than had been hoped. Other methods, such as information available through Elections Canada's website, appear to have exceeded expectations. The Committee notes that radio and television advertising might be costly, but effective.
64. Elections Canada has informed the Committee that it is undertaking a full review of the effectiveness of the various methods of public announcement used in the 2003 boundaries readjustment. We eagerly anticipate suggestions and recommendations from Elections Canada on improving this particular aspect of the process.

#### **Recommendation 15**

**The Committee recommends that:**

**Elections Canada consider suggestions for multiple media communication strategies, including television and radio, and that consideration be given to a multiple announcement strategy and that this advice form the basis for any alterations to the legislation on advertising requirements.**

#### **4. Help the Public Make More Effective Representations**

68. There is an obligation on those making a representation to make clear and solid arguments. Many representations to the commissions, and some objections filed by Members of Parliament, were sloppy or unclear on the criteria for drawing boundaries. There is an opportunity for Elections Canada to build on its existing public outreach programs and infrastructure. We feel that standardized guidelines on how to prepare a representation, alongside some background and interpretive materials, could vastly improve public representations and objections from Members of Parliament. It is also very important that the commissions hold public hearings in all parts of a province – including northern and remote regions.

#### **Recommendation 16**

**The Committee recommends that:**

- a. **Section 19 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended so that a public**



**call for written submissions is requested by the commissions during their formulation of the initial proposal;**

- b. Elections Canada develop and make available standardized materials and guidelines to assist the public in preparing more effective representation to the commissions; and**
- c. Commissions hold public hearings in all regions of a province.**

## **5. Add a Second Round of Public Consultations**

- 68. Better hearings will hopefully reduce the number of substantive or poorly received changes in the final proposal, but will not remove them altogether. The way to fully address this issue is to have a second round of public consultations.
- 69. There are two logical options for another round of public consultations. The first option would be to hold consultations before the initial proposal is issued. This would have the advantage of running concurrently with the commissions' preparatory time without necessitating a formal change to the readjustment schedule. The disadvantage is the potential for a large number of pre-proposal suggestions stating why things should be left as they are.
- 70. Another option would be to have a second round of public consultations after the final proposal has been released. Where there are changes from the initial proposal, the affected intervenors should be notified of the changes and given the opportunity to make written submissions regarding the changes. The commission could then decide to hold public hearings. This would be a more direct and effective remedy to the current procedure, but comes at the cost of adding time. The Committee is concerned this additional step might drag out intractable disputes without any movement or resolution.

### **Recommendation 17**

**The Committee recommends that:**

**The *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to require a second round of public consultations when there has been a change between the initial and the final proposals.**

## **6. Add an Appeal Mechanism**

- 72. There needs to be an appeal process. There was testimony to the Subcommittee by several Members on the apparent unwillingness of the commissions to accept public input at the hearings. Consequently, these Members were concerned that a second round of hearings would not necessarily achieve any required changes.
- 73. The Committee is aware that there is a substantial difference between changes desired and changes required. Strenuous and repeated objections to a decision do not necessarily mean that the decision is a poor one, the wrong one, or ill considered. Nor should some Members' frustrations over the inability to appeal or change a decision open the door to undermining the commissions' independence. Most tribunal systems in Canada have at least one avenue of appeal and the lack of an appeal process in the current procedure does not seem fair or wise.
- 74. New issues can arise during each redistribution round that may not belong within the commissions' purview. We would prefer to see an external and independent body provide an interpretation in such

circumstances. For example, it is not obvious to the Committee that in the cases of ST. ALBERT and ACADIE-BATHURST the statements and opinions of the Official Language Commissioner were outside of, or irrelevant to, the jurisdiction of the commissions, as the commissions claimed.

75. For these reasons, there needs to be some mechanism for appeal to a body separate from the commissions. The composition of the body and format of appeal was the matter of wide debate among Members, but the sense of the Committee is that the appeal mechanism should be at a national level, rather than a provincial one. It also needs to remain – as the commissions themselves are – completely insulated from outside interference. Careful consideration also needs to be given to how the timing of the appeal is fit into the overall process and to what criteria should allow an appeal to be made. Some consideration needs to be given as to who might sit on such a body.
76. Our suggestion is to have the following appeal mechanism: In cases where significant opposition has been registered, or where a commission has not deviated in substance from its initial proposal despite a mandatory second public review, *and* when a recommendation for change has been made by the relevant committee of the House, there would be the possibility of appeal to an independent body during a national appeal stage. This body would comprise three federal judges. It would have to be notified of an appeal and dispense with the appeal in a timely manner.

#### **Recommendation 18**

**The Committee recommends that:**

**The *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to provide for an appeal process before a Representation Order is drawn up, so that in cases where significant opposition has been registered, or where a commission has not deviated in substance from its initial proposal despite a mandatory second public review, *and* when a recommendation for change has been made by the relevant committee of the House, there would be the possibility of appeal to an independent body during a national appeal stage. This body would be composed of three federal judges. It would have to be notified of an appeal and dispense with the appeal in a timely manner.**

#### **7. Parliamentary Coordination**

77. We found it challenging to meet the strict timetable laid out in the Act. Specific circumstances accentuated this challenge: for example, the point in the parliamentary calendar when each report arrived; the arrival of concurrent reports from provinces with many ridings; specific objections of great complexity; and a heavy legislative agenda in Parliament. When feasible, Elections Canada and the commissions should consider the parliamentary calendar. As a rule of thumb, the earlier in the parliamentary year a report arrives, the better. Also, the timely provision of relevant materials to the appropriate committee of Parliament as the process gets underway would allow better preparation ahead of time. Members and staff could then hear objections and prepare its reports more quickly and more efficiently.
78. We also note that there was a “production crunch” for both the Committee and the commissions at the end of the prescribed process. This was due to the large provinces reporting simultaneously, placing pressure on their capacity to adjudicate and prepare decisions. Therefore, if practicable, the initial timing of the constitution of each electoral boundaries commission could be looked at with an eye to the parliamentary calendar. Large provinces could perhaps be staggered – or encouraged by other means to coordinate releasing their reports – in order to prevent placing too much burden on the process all at once.
79. For its part, Committee work could start earlier. Perhaps the relevant subcommittee could be constituted when the commissions are constituted. Then committee staff could track and potentially establish a liaison with Elections Canada at the very beginning – even if just an informal liaison – so that they can do more



work ahead of time in order to be better prepared. Likewise, Members and their staff would have more time to inform themselves on the myriad of local complexities that can arise from this process.

80. The Committee and the Subcommittee did establish procedures to facilitate the rapid production and adoption of the reports. Motions were prepared and passed as necessary to allow more time, should the time allotted in the legislation not prove sufficient (there is provision for this in the *Electoral Boundaries Readjustment Act*).
81. We need to ensure that the Subcommittee's work is given priority. There are things we could consider that are achievable, including but not limited to:
- Committee work could start earlier. Perhaps the Subcommittee could be constituted when the Commissions are constituted. Then Subcommittee staff could track and potentially establish a liaison with Elections Canada at the very beginning -- even if just an informal liaison -- so that they can do more work ahead of time in order to be better prepared. Likewise, Members and their staff would have more time to inform themselves on the myriad of local complexities that can arise from this process.
  - The parties and the party whips could collectively and individually provide measures to improve the efficiency of the Subcommittee's work.
  - Designated alternates for the Subcommittee, or for the other committee duties of Subcommittee members, could be appointed and assigned this work as priority.
  - The Subcommittee itself, while wishing to accommodate Members' schedules, needs to set a firm tone with individual Members who wish to appear before it.
  - Members of Parliament could be earlier and better informed of the purpose of the Act and how it operates. This includes, but is not restricted to, the role and powers of the Committee.
  - MPs should be reminded and encouraged to attend the commission public hearings, particularly to advocate when they are in favour of a proposal.
77. We note a change that could greatly improve the speed of the Committee's work and simplify the objection process for Members. The requirement for an objection to be supported with the signatures of 10 other Members should be removed. It serves no valid purpose and is a holdover from when the objection had to be filed as a motion in the House.

#### **Recommendation 19**

**The Committee recommends that:**

- i. **The role of the Committee under the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be retained as currently outlined in the legislation; and**
- ii. **Section 22(2) of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to replace the requirement that objections be filed in the form of a motion and signed by no less than ten members of the House of Commons by a simplified procedure that requires only a written objection to be filed with the clerk of the relevant committee of the House of Commons.**

**Furthermore, the Committee strongly suggests that for the next redistribution, Members of Parliament be more adequately informed of the purpose of the *Electoral Boundaries***

***Readjustment Act* and how it operates. This includes, but is not restricted to, the role and powers of the Committee.**

78. The Committee – and, indeed, the House – owes a debt of gratitude to the members of the Subcommittee, who devoted a great deal of time and energy to this important task. In addition to our regular staff, an electoral geography technician from Elections Canada, who provided data from Elections Canada electoral boundaries databases and mapping, augmented the Subcommittee staff. The Committee wishes to thank Elections Canada for this assistance, which was of great use.

#### **8. Shorten the Implementation Period**

84. The sum of the discussion above suggests that the process of arriving at new electoral boundaries may require a couple more stages and perhaps a little more time. We are confident that the length of the overall process can be maintained by shortening the period between the Representation Order and the date when the new boundaries come into effect. With current technology and resources, Elections Canada should be able to implement the changes within six months of a Representation Order.

#### **Recommendation 20**

**The Committee recommends that:**

**Section 25 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be amended to provide that the Representation Order is effective on the first dissolution of Parliament that occurs at least 180 days after the day on which the proclamation was issued.**

#### **9. The Role of Elections Canada**

84. From the discussion in this report, it is clear that the Committee is suggesting a greater and more activist role for Elections Canada. Our suggestions throughout this report reflect our opinion that there is scope for Elections Canada to better assist the public, the commissions and the House of Commons to fulfill their respective roles in electoral boundaries readjustment without interfering in the independence or neutrality of the commissions. To reiterate a couple of examples: the provision of templates for commission reports and public representations, and the provision of interpretative materials for commissions and for the general public.
85. Elections Canada could also build on its public communications programs to specifically target areas that it has reason to believe will have contentious redistributions. Public education programs could inform the constituents of the reasons and process for electoral riding redistribution, as well as on such issues as defining communities of interest and identity.

#### **Recommendation 21**

**The Committee recommends that:**

- a. **In order to better effect coordination between the commissions, Elections Canada and the House, a Subcommittee on Electoral Boundaries Readjustment of the Standing Committee on Procedure and House Affairs (or the appropriate standing committee of the House) be constituted at the same time as the federal electoral boundaries commissions; and**



- b. Elections Canada present to the relevant committee of the House, in a timely fashion, a copy of all documents or information provided to the commissions or the public. The relevant committee of the House should also receive from Elections Canada, in a timely fashion, the transcripts of the public hearings and the decisions made under the appeal mechanism. This would ensure Members have the same bases for decisions as was available to the commissions.

## **E. PARLIAMENTARY STAGE**

86. The Committee realizes that the corporate memory of the committee is likely to dissipate by the time of the next redistribution. We, therefore, provide this information to assist future committees responsible for boundaries readjustment.
87. The Subcommittee is not a permanent standing committee, so it suffered from having to fit into the regular parliamentary calendar and committee schedules. Thirty sitting days to hold hearings and produce a report proved difficult to respect once other parliamentary business, as well as parliamentary breaks, were taken into account.
88. This was particularly so for the large provinces of Quebec and Ontario, both of which reported at essentially the same time; requiring the Committee to hear 60 some objections in 30 sitting days. Many objections were extremely complicated and interwoven with other objections. Many were bound up with constituencies for which there was no objection and which therefore necessitated further consultation with yet more MPs; all this while also writing and considering the reports for those provinces for which the hearings had been completed.

## **REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE**

89. Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Meeting No. 13*) is tabled.

Respectfully submitted,  
Peter Adams, M.P.  
*Chair*







CHAMBRE DES COMMUNES  
OTTAWA, CANADA

37<sup>e</sup> Législature, 3<sup>e</sup> Session

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a l'honneur de présenter son

## SEIZIÈME RAPPORT

1. Conformément au sous-alinéa 108(3)(a)(vi) du Règlement, le Comité a examiné des questions concernant la délimitation des circonscriptions électorales.
2. Le présent rapport se fonde sur la grande expérience des membres du Sous-comité de la révision des limites des circonscriptions électorales, chargé par le Comité d'étudier l'objet des oppositions faites par les députés aux rapports des commissions de délimitation des circonscriptions électorales établies par suite du recensement de 2001. Les membres du Sous-comité se sont réunis 24 fois en quatre mois pour étudier 85 oppositions. Sept rapports ont été déposés par le Comité. Le Comité estimait très important de recommander des modifications législatives et de ne pas clore cet exercice sans présenter des observations visant à améliorer le processus de remaniement et nous espérons que ces observations et propositions seront prises sérieusement en considération et que les recommandations seront mises en application avant la tenue du prochain recensement décennal, en 2011.
3. En préparant le présent rapport, le Comité a examiné les oppositions et les témoignages présentés au Sous-comité autant que les rapports des commissions concernant ces oppositions. En outre, le Sous-comité a tenu, le 6 octobre 2003, une réunion portant sur le processus à laquelle ont participé le directeur général des élections du Canada, M. Jean-Pierre Kingsley, ainsi que trois anciens membres des commissions de délimitation des circonscriptions électorales. Le même jour, il a aussi organisé une table ronde à laquelle étaient conviés tous les députés. Le Sous-comité a également tiré profit des travaux du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre qui, en 1994-1995, avait examiné la question du remaniement et déposé un projet de loi qui aurait modifié la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*. Ce projet de loi, le projet de loi C-69, Loi prévoyant l'établissement de commissions de délimitation des circonscriptions électorales, a malheureusement expiré au cours de son étude par le Sénat. Le Comité désire souligner l'apport de tous les députés qui ont participé au processus, de même que la coopération et le travail acharné de M. Kingsley et du personnel d'Élections Canada.

## INTRODUCTION

4. Nous désirons féliciter les commissions de délimitation des circonscriptions électorales fédérales et Élections Canada d'avoir mené à bien une tâche difficile et souvent ingrate. Nous apprécions le service qu'elles ont rendu au public et reconnaissons les obstacles qu'elles ont surmontés. Nous notons qu'en s'acquittant d'un exercice de ce type, il n'est guère possible de contenter tout le monde. Les observations que nous présentons ci-après n'ont pas pour objet de saper de quelque manière que soit la légitimité du remaniement de 2003. Elles visent plutôt à souligner de manière constructive les points faibles et les points forts du processus actuel de remaniement à l'égard desquels on peut souhaiter des améliorations.
5. Deux grands thèmes sont abordés dans ce rapport. Le premier a trait à la tension qui existe entre l'égalité des voix et l'efficacité de la représentation. Le texte de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions*

*électorales* et la majorité des rapports des commissions font valoir le fait important que tous les Canadiens devraient disposer d'un vote ayant un poids égal. Les députés et les communautés qu'ils représentent ont tendance à accorder la même importance aux considérations collectives qu'aux intérêts individuels. On peut soutenir que l'instabilité des interprétations sur les mesures à prendre pour établir un équilibre adéquat entre ces deux ordres de considérations est à l'origine de la tension qui existe entre les commissions et le grand public, d'une part, et entre elles et les députés, d'autre part. C'est un problème important dont l'étude s'impose.

6. L'autre thème s'impose dans toutes les manifestations de la vie publique canadienne. Dans tous les aspects de leurs institutions publiques, les Canadiens exigent et devraient bénéficier de processus de transparence et d'une reddition de comptes. Le processus de révision des circonscriptions électorales fédérales ne devrait pas échapper à ces normes. Notre sentiment est qu'en même temps qu'elle mettait les commissions à l'abri de toute interférence politique – pour des motifs valides et légitimes – la loi a erré lorsqu'elle les a également soustraites au principe de la reddition de comptes. Un grand nombre de nos recommandations tentent d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte des commissions en rehaussant leur prestige tout en préservant leur efficacité et leur indépendance.
7. Le rapport commence par une discussion du rôle et des expériences du Comité dans l'exercice, en 2002 et 2003, du remaniement des circonscriptions électorales. Nous fournissons ensuite des observations sur notre rôle et celui des députés dans le processus. Ensuite, le rapport suit le processus de remaniement lui-même en abordant les sujets suivants : les critères de détermination des limites d'une circonscription, le rôle et la composition des commissions de délimitation, les audiences publiques et les appels ainsi que le rôle d'Élections Canada. À la fin du rapport, nous présentons un survol général de la voie qu'à notre avis une démarche de révision devrait emprunter. Les recommandations sont présentées à la fin de chaque section.

## **A. LE RÔLE DU COMITÉ PARLEMENTAIRE**

8. Au cours du cycle de 2002-2003 du remaniement électoral, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a créé le Sous-comité de la révision des limites des circonscriptions électorales pour examiner les oppositions faites par les députés aux rapports des commissions de délimitation des circonscriptions électorales. Le Sous-comité était composé d'un député de chacun des partis et d'un président. Il comptait, au cours de son existence, deux députés du Québec, deux députés de l'Ontario, un député du Manitoba, un député de la Nouvelle-Écosse et un député du Nouveau-Brunswick.
9. Dans le cours de son travail, le Sous-comité a étudié 85 oppositions et fait paraître des rapports de fond pour sept provinces. Le gros de son travail a été effectué pendant 30 jours de séance, entre le 11 avril et le 20 juin. Au cours de cette période, ses membres devaient aussi s'acquitter de leurs tâches habituelles au sein d'autres comités et de leurs autres fonctions au cours de cette session législative extraordinairement chargée. Le temps, l'énergie et le dévouement que les membres du Sous-comité ont mis à accomplir cette tâche de manière non partisane et collégiale ont été considérables.

### **1. Les avantages du rôle que jouent le Comité et le Sous-comité dans le processus**

10. Même si ses rapports n'ont que valeur de recommandation, le Sous-comité a pu, dans les cas litigieux et cruciaux, signaler aux commissions de délimitation des circonscriptions électorales qu'elles avaient fait abstraction de certaines questions graves. Le rôle consultatif, lorsqu'il est bien joué, est marquant, convaincant et bien accueilli. C'est l'expérience des députés en matière d'élection et de représentation qui est vitale lorsqu'il s'agit pour eux de saisir la nature de la représentation.
11. Nous voulons également souligner le rôle qui incombe au Comité (par l'entremise du Sous-comité) d'assurer un débat public de portée *nationale*. L'optique nationale nous a permis de constater ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans l'ensemble du système. Nous avons pu voir que certaines circonstances se répètent dans



toutes les régions du pays et les comparer. Nous avons constaté aussi de quelle façon les décisions et les caractéristiques propres à chaque commission faisaient ressortir les ambiguïtés et les irrégularités de la loi. Ce qui varie notamment d'une commission à l'autre, ce sont les conventions servant à nommer les circonscriptions, la manière d'étudier et d'interpréter la communauté d'intérêts et la spécificité – il y a même eu, en Alberta, une contestation implicite de la loi et du mandat de la commission tel qu'énoncé dans la loi, et, au Québec, une prétendue « tradition » de découper la province en trois régions; les façons divergentes d'interpréter une variance à partir du quotient, la position de départ et la méthodologie.

12. Le Comité estime que ces deux rôles sont importants et devraient être préservés. Si un comité parlementaire rédigeait un rapport après chaque cycle de remaniement, un tel rapport serait irremplaçable. Il est important que les parlementaires se prononcent et qu'ils développent leur expertise et leur connaissance du processus parce qu'en fin de compte, c'est le Parlement qui édicte les modifications visant à améliorer le remaniement des limites des circonscriptions électorales.

## **2. Les limites du rôle du Comité et du Sous-comité**

13. Le comité parlementaire chargé d'étudier les décisions relatives au remaniement *ne prend pas la place* des commissions de délimitation des circonscriptions électorales et *ne leur fait pas concurrence* non plus. Un comité parlementaire ne saurait se substituer au personnel et à l'expertise dont disposent les commissions de délimitation, et aucun ne souhaite le faire. Son rôle consiste à écouter, observer et commenter, pas à substituer. Précisons à l'intention des commissions, des députés et des autres intéressés que même si un comité ou sous-comité est en mesure de définir les problèmes à régler, il n'aura pas le temps, les ressources ou la possibilité de les résoudre intégralement et avec la minutie requise. La comparution des parlementaires devant les commissions et les représentations qu'ils peuvent faire sont irremplaçables.
14. Lorsque le Comité renvoie une opposition à une commission, son rôle est de lui fournir des buts généraux et des pistes de solution de même que des renseignements découlant des connaissances et de l'expérience parlementaire – et non des cartes détaillées et des données démographiques ventilées. Les commissions doivent elles aussi comprendre que le rôle du Comité consiste à faire des observations, à prodiguer des conseils pratiques et à proposer de l'aide et des correctifs en s'inspirant de la lucidité acquise à servir une circonscription et à la représenter au Parlement. Alors que les commissaires s'intéressent aux électeurs individuels, le volet parlementaire du processus s'occupe plutôt des besoins de la circonscription.

## **3. Le rôle des députés**

15. Les députés doivent reconnaître le rôle qu'ils jouent dans ce processus. Il leur appartient de s'assurer qu'ils disposent de l'information pertinente sur le remaniement électoral. Ils devraient assister aux audiences publiques ou, lorsque c'est impossible, s'y faire représenter. Chaque député devrait expliquer aux commissions de délimitation des circonscriptions électorales s'il favorise le remaniement proposé et pour quels motifs et suggérer au besoin des solutions de rechange. L'expérience et les ressources du député qui fait une représentation à une audience de la commission sont importantes.
16. Le Comité note qu'à l'occasion, il s'agit là d'une intervention délicate pour un député. Celui-ci peut juger politiquement difficile de s'opposer à l'inclusion d'un certain secteur dans une circonscription, même si ses motifs sont objectifs. Une telle intervention peut être perçue comme une manifestation publique d'ostracisme à l'endroit des électeurs et semer le doute sur la capacité ou la volonté du député de les représenter. Néanmoins, pour bien servir les circonscriptions et leurs commettants, les commissions doivent disposer de la meilleure information disponible. Les députés peuvent formuler leurs commentaires en se fondant sur leur expérience des circonscriptions; par exemple, les problèmes de déplacement, les exigences en matières de ressources et la sensibilité aux réseaux communautaire.

17. Les commissions doivent également comprendre que le silence d'un député à n'importe quel stade du processus ne signifie pas nécessairement qu'il approuve ou se désintéresse de la question. Le fait d'interpréter ce silence à l'appui d'une décision peut engendrer des erreurs de compréhension. Un député peut se taire pour divers motifs, par exemple parce qu'il est membre du comité chargé de faire des recommandations sur les oppositions; un député peut également être touché par une proposition de remaniement (ou une opposition) visant plusieurs circonscriptions dans laquelle d'autres députés, plus directement intéressés, ont pris l'initiative d'intervenir.

## **B. RÔLE DES COMMISSIONS DE DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES FÉDÉRALES**

18. Les commissions de délimitation des circonscriptions électorales fédérales sont des organes complètement indépendants. Elles sont conçues pour être indépendantes d'Élections Canada et du processus politique. Le Comité reconnaît la nécessité de mettre les commissions à l'abri de toute influence politique ou autres lorsqu'il établit les circonscriptions électorales et il recommande avec insistance qu'on ne fasse aucun changement susceptible d'ouvrir la porte à une telle ingérence dans les affaires des commissions. Rien ne devrait en outre laisser croire erronément à l'apparence d'une telle ingérence dans les affaires des commissions. Certaines questions ont toutefois été portées à notre attention au cours du cycle de remaniement des circonscriptions électorales de 2002-2003.

### **1. Uniformité et homogénéité des approches des commissions**

19. Le Sous-comité a constaté qu'il existait des divergences considérables dans la façon dont les commissions concevaient leur travail. Premièrement les commissions différaient par l'interprétation et l'application de leur mandat. Certaines commissions ont été plus vigilantes que d'autres dans leur tentative d'imposer la parité du quotient. La commission du Manitoba, par exemple, a tenté de limiter la variance à  $\pm 5$  p. 100. Celle de l'Ontario a choisi de régler la question des circonscriptions du Nord en créant la circonscription de KENORA avec un écart de presque -44 p. 100. Au contraire, la commission québécoise a décidé de régler la question des circonscriptions de MANICOUAGAN et de Gaspé d'une façon qui a entraîné une cascade de remaniements tout le long des côtes du Saint-Laurent. Les commissions de l'Ontario et du Québec ont accordé une attention particulière aux récentes fusions municipales, chaque fois qu'il était possible de le faire, avant de prendre leurs décisions. La commission de l'Alberta a adopté ce que nous appellerons par simple décence une stratégie impénétrable en décidant que Calgary et Edmonton auraient la même représentation numérique à la Chambre des communes. Ces incohérences ont engendré de nombreuses plaintes attribuables aux divergences des commissions à l'égard de l'exécution de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*. Elles ont également produit des décisions ayant pour les Canadiens des conséquences disparates selon leur lieu de résidence, ce qui, à notre avis, est contraire à l'objet de la loi, lequel consiste à garantir aux citoyens l'égalité des voix et une représentation efficace et raisonnable.
20. Nous estimons qu'un grand nombre de ces incohérences résultent du manque de clarté des critères que contient la loi, des moyens à prendre pour discerner ces critères et des directives sur la façon de procéder. Dans son témoignage devant le Sous-comité, le directeur général des élections, M. Jean-Pierre Kingsley, a fait remarquer qu'Élections Canada fournit leurs ressources aux commissions et organise une séance d'information à l'intention des commissaires au début du processus. Mais Élections Canada ne propose aucune directive ni interprétation autres que celles qui sont énoncées dans la loi. Les commissions sont les organes désignés dans la loi pour définir la nature du travail qui leur incombe.
21. Il reste beaucoup à dire pour rendre compte de l'indépendance et de la discrétion de chaque commission. Comme nous l'avons noté ailleurs, les critères locaux sont importants pour la définition de ce qui peut constituer une circonscription bien délimitée. Certains des problèmes de remaniement sont chroniques et sans solution facile, tels ceux du Nouveau-Brunswick. Mais indépendance et rigidité ne sont guère compatibles. Signalons ici en particulier la commission pour l'Alberta qui a interprété son mandat d'une façon qui remet



implicitement en question les dispositions de la loi relatives aux aspects communautaire et historique des circonscriptions. La commission a tout simplement évité d'appliquer les volets de son mandat auxquels elle ne souscrivait pas. En outre, en nous fondant sur les témoignages présentés et sur la lecture de son rapport, nous en sommes venus à la conclusion qu'en plus de s'éloigner radicalement des approches plus pragmatiques des autres commissions, cette commission s'est montrée, de manière persistante, imperméable à ceux qui l'ont invitée à reconsidérer son point de vue et elle a adopté un ton que l'on peut qualifier de polémique.

### **Recommandation 1**

**Le Comité recommande ce qui suit :**

**que l'article 18 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié afin que, lors de la formation de chaque commission de délimitation des circonscriptions électorales, Élections Canada lui fournisse :**

- a. des instructions normalisées, des références bibliographiques et autres documents contenant des analyses détaillées et des cas-types pertinents pour déterminer et rendre une décision sur les communautés d'intérêt, l'identité et les tendances historiques des circonscriptions;**
- b. les critères de base requis pour les décisions relatives aux rapports et un format de rapport normalisé;**
- c. des critères adéquats pour l'attribution de noms à chaque circonscription.**

## **2. Critères pour l'établissement des circonscriptions électorales : par où commencer?**

23. La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* est détaillée sur la question du processus de remaniement, mais discrète sur les critères. Selon l'article 15 de cette loi, une circonscription électorale doit être établie de manière à ce que sa population s'approche autant qu'il est raisonnablement possible du quotient provincial. Ce faisant, la commission *doit* « tenir compte de la communauté d'intérêts, de la spécificité ou de l'historique de la circonscription électorale », et la circonscription doit avoir une taille administrable dans les régions rurales et nordiques faiblement peuplées. La loi prévoit que l'écart par rapport au quotient provincial ne doit pas excéder  $\pm 25$  p. 100. Dans des circonstances exceptionnelles, toutefois, la commission peut s'écarter davantage du quotient.
24. À nos yeux, la loi, lorsqu'elle utilise le terme « raisonnable », invite au pragmatisme et non à la rigidité. Une province et ses collectivités ne naissent pas de rien. Il faut tenir compte des événements historiques et des enjeux communautaires qui les ont modelées. C'est le remaniement qui semble compromettre de la façon la plus flagrante les fondements historiques : tout en reconnaissant les collectivités fondées sur les droits ou sur les groupes, les commissions doivent également faire attention à ce qui caractérise les circonscriptions naturelles ou historiques. Le principal critère du remaniement devrait être la continuité, pas le changement et nous estimons que cela devrait se refléter davantage dans la formulation de la loi et être réitéré dans toute information fournie aux commissions de délimitation.
25. M. Peter Adams, député de l'Ontario, dans son témoignage devant le Sous-comité, a précisé qu'au lieu de partir d'un point géographique défini (comme on semble l'avoir fait au Québec et en Ontario), les commissions devraient commencer par établir les circonscriptions naturelles, rurales et urbaines, qui gardent leur caractère historique (ou subsistent parce que leur population est relativement stable) où qu'elles se trouvent, géographiquement parlant, dans une province. L'honorable Maria Minna, c.p., députée ontarienne, a réitéré cette suggestion dans les observations qu'elle a présentées à la table ronde. Une fois ces circonscriptions délimitées, les commissions peuvent s'en servir comme nœuds et découper les autres circonscriptions dans le territoire restant. Cette méthode serait sans doute plus efficace pour régler les épineuses questions

communautaires se posant dans les nouvelles circonscriptions de banlieue en pleine croissance telles que Halton en Ontario ou celles qui entourent Edmonton et Calgary.

26. Cette méthode s'accommoderait bien d'une prémisses privilégiant la continuité au lieu du changement. La loi devrait stipuler sans ambiguïté que les limites des circonscriptions électorales actuelles devraient être respectées à moins qu'il n'existe des motifs de les modifier. Les commissions n'ont pas besoin, pour justifier leur existence, de redessiner la carte électorale, et il convient de décourager le changement pour le changement. Dans les provinces ou les régions dont les populations sont relativement stables, il ne devrait y avoir aucun changement important. Même si nous reconnaissons qu'il y aura nécessairement des retombées, le remaniement devrait se limiter surtout aux aires de croissance ou de déclin démographique.

### **Recommandation 2**

**Le Comité recommande ce qui suit :**

**que l'article 15 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié afin d'y ajouter la notion privilégiant la continuité des circonscriptions et des agencements de circonscriptions plutôt que leur modification et ce, afin de mieux préserver la continuité historique de la représentation dans les provinces.**

26. Le professeur Andrew Sancton, un des membres de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales pour l'Ontario, laisse entendre que, dans le contexte général d'une province, il est difficile de commencer le processus par les circonscriptions considérées comme des « circonscriptions naturelles ». S'il advient que les circonscriptions qualifiées au départ de « naturelles » s'avèrent moins naturelles que les circonscriptions avoisinantes, il peut être difficile de revenir sur la décision, particulièrement après les audiences publiques. En outre, cela peut finir par devenir une proposition qui se réalise d'elle-même puisqu'il se peut que les circonscriptions dites naturelles peuvent devenir inchangeables.
27. Néanmoins, le Comité estime que ces suggestions valent la peine d'un examen. Un grand nombre des décisions malhabiles portées à notre attention sont le fait des retombées d'une décision prise à l'endroit d'une autre circonscription, relativement éloignée. Une fois enclenchée, la réaction en chaîne des décisions portant sur les limites des circonscriptions est difficile à inverser. Tout changement au processus pouvant réduire de façon marquée l'effet de cascade où le nombre d'oppositions devraient être mis à l'essai.

### **3. Communauté**

28. Il faut absolument discuter de ce que signifie « communauté » au sens de la loi pour mieux comprendre. Les observations et oppositions présentées aux commissions définissaient parfois de façon grossière ou imprécise la communauté d'intérêts ou la spécificité. Les commissions elles-mêmes semblaient fortement enclines à limiter l'usage des intérêts communs alors que la loi prévoit pourtant explicitement la prise en compte de ces critères.
29. Notre système est censé représenter les circonscriptions, et non les individus. L'argument le plus souvent invoqué pour défendre le système de Westminster, uninominal majoritaire à un tour, c'est la représentation locale de la communauté que permet l'élection d'un député sur place. Par ailleurs, si les circonscriptions sont des constructions électorales, elles sont également des institutions humaines. Comme toutes les institutions humaines elles adhèrent aux valeurs et à la spécificité de ceux qui en font partie. Il faut, lorsqu'il s'agit de répartir les électeurs entre différentes circonscriptions, y être sensible et améliorer les directives fournies dans la loi.
30. Ceci étant dit, nous sommes conscients du fait qu'une communauté peut être difficile à définir; plus difficile encore lorsqu'il faut en outre se rapprocher autant que possible du quotient provincial. Pour ce motif, nous estimons que les commissions devraient recevoir de la documentation standardisée afin qu'elles puissent



inciter les gens à comprendre à fond et de manière uniforme les applications de ce critère. L'interprétation doit être du ressort des commissions, mais les fondements de la connaissance devraient être les mêmes pour tous.

31. Actuellement, la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* elle-même ne fournit pas d'informations ni d'orientations sur une foule de critères dont ceux qui servent, en dernière analyse, à évaluer la représentation communautaire et à tracer les limites des circonscriptions électorales. En conséquence, on trouve des anomalies telles que le partage d'une réserve autochtone en deux circonscriptions électorales.
32. Il s'est avéré que certaines décisions prises par les commissions n'ont pas tenu compte des contraintes géographiques locales. Ces commissions ont parfois laissé de petites poches ou îlots de personnes isolées de leur circonscription par des autoroutes, des voies de chemin de fer, des parcs industriels ou des barrières naturelles – des montagnes, des rivières, des ravins, ainsi que les centaines de kilomètres du Bouclier canadien et de la forêt boréale. Parfois, les circonscriptions récemment dessinées défient tout simplement la logique du réseau routier local – une aberration qui, selon M. Ken Epp, député d'Alberta, pourrait forcer un parlementaire à passer plus de temps dans sa voiture qu'avec les citoyens de sa circonscription. Le professeur Sancton a souligné, pour la gouverne du Sous-comité, l'attention particulière accordée par la Commission au réseau routier. Il faut rappeler aux commissions l'importance de la topographie et des voies de transport.
33. Une représentation efficace est au cœur des préoccupations de tout député. Les commissions devraient se tenir au courant de l'ensemble des obligations d'un député et de la gamme des demandes et des services émanant des circonscriptions. Parmi les motifs des oppositions présentées par un grand nombre de députés, on peut citer, notamment le besoin de maintenir des liens avec les groupements locaux et entre eux, les bureaux administratifs, les homologues provinciaux et municipaux. Un changement de limites peut avoir, en matière de politique et de représentation, une incidence considérable sur un grand nombre de réseaux non officiels qui peuvent s'avérer cruciaux si on veut répondre aux besoins des électeurs.

### **Recommandation 3**

**Le Comité recommande ce qui suit :**

**que la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifiée afin de fournir :**

- a. **une définition claire des termes « communauté d'intérêts » et « spécificité »;**
- b. **plus d'informations ou d'orientations sur l'évaluation de la représentation communautaire.**

### **Recommandation 4**

**Le Comité recommande ce qui suit :**

**que soient fournis aux commissions de délimitation ce qui suit :**

- c. **diverses stratégies pour déterminer les points de départ naturels à partir desquels il faut entreprendre le redécoupage des circonscriptions;**
- d. **des exemples de conseillers spécialisés devant être consultés, notamment des planificateurs municipaux ainsi que des fonctionnaires ou des organismes provinciaux œuvrant dans les domaines de la statistique ou de la démographie;**
- e. **une documentation standardisée afin de les inciter à comprendre à fond et de manière uniforme les applications du critère relatif à la communauté (tel que définie par la loi);**

- f. **une liste des facteurs importants qui permettent aux députés de représenter efficacement une communauté;**
- g. **une description de l'ensemble des obligations d'un député afin qu'elles puissent comprendre l'incidence considérable qu'un changement de limites peut avoir sur les besoins des électeurs.**

#### **Recommandation 5**

**Le Comité recommande ce qui suit :**

**que les commissions de délimitation tiennent compte des contraintes géographiques et des voies de transport.**

#### **4. Le quotient provincial**

35. Qu'est-ce qu'un écart raisonnable par rapport au quotient? Les commissions divergent considérablement quant à la variance qu'elles sont prêtes à tolérer. Il s'est également dégagé des observations des députés et d'autres sources qu'un grand nombre de représentations faites devant les commissions ont tenu le quotient maximal acceptable pour une invitation à s'opposer à une modification raisonnable et nécessaire des limites d'une circonscription.
36. Il a été suggéré de prévoir un quotient différentiel dans certaines régions ou provinces. Par exemple, il ressort de notre expérience que l'Ontario, avec ses 106 circonscriptions, est trop vaste et trop diversifiée pour s'accommoder d'un quotient unique. Le Sud se développe rapidement tandis que le Nord et la vaste zone rurale assez densément peuplée de l'est et du sud-ouest de l'Ontario ne correspondent à aucune définition de la circonscription de type rural. Des circonscriptions telles que MIDDLESEX-KENT-LAMBTON sont des circonscriptions rurales étendues *et* peuplées. Dans le « Golden Horseshoe », autour du lac Ontario, plusieurs députés nous ont avertis que tout remaniement serait dépassé avant même que les nouvelles circonscriptions ne soient connues. Le fait que l'Ontario se caractérise maintenant par une exception controversée, soit une circonscription du Nord de la province qui s'écarte de -40 p. 100 du quotient provincial, en dit long.
37. Pour résoudre autrement la question à l'échelle nationale, on pourrait inscrire dans la loi certaines circonscriptions, telles que celles de KENORA-RAINY RIVER, MANICOUAGAN, LABRADOR, SKEENA-BULKLEY VALLEY et CHURCHILL. Cela soustrairait ces circonscriptions ou régions au champ de compétence des commissions et permettrait à celles-ci de réduire la variance pour les autres circonscriptions. On pourrait aussi désigner un nombre précis de circonscriptions pour les régions nordiques, comme le nord de l'Ontario. Il est certes possible qu'à long terme les circonscriptions inscrites dans la loi se dépeuplent trop au fil du temps. Toute inscription devrait être sujette à révision avant ou après chaque remaniement. Ces changements permettraient toutefois de reconnaître les défis qu'il faut relever pour garantir la représentation des régions éloignées et très peu peuplées du pays.
38. Il convient de signaler que toute solution de cet ordre aurait une incidence négative sur le principe « une personne, un vote » et renforcerait le poids électoral des régions éloignées du pays aux dépens des zones plus densément peuplées. À l'heure actuelle, une telle solution pourrait réduire la cascade des inégalités attribuables aux efforts consentis pour s'adapter à ces circonscriptions. Des inégalités de représentation existent déjà entre les diverses régions du pays. Voilà qui fait ressortir la nécessité de lancer, sur cette question, un débat franc et honnête si l'on veut que chaque citoyen bénéficie d'une représentation équitable et efficace.

#### **Recommandation 6**

**Le Comité recommande ce qui suit :**

**que l'on tienne compte, dans l'article 14 de la loi, des écarts entre les circonscriptions peu**



**peuplées et celles des régions urbaines densément peuplées :**

- a. **en accordant un statut exceptionnel, inscrit dans la loi, à certaines circonscriptions précises éloignées et peu peuplées et que ce statut soit réexaminé aux fins de renouvellement lors de chaque recensement;**

**(et/ou)**

- b. **en offrant un quotient différent pour le nord et le sud de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique afin de tenir compte de la taille et de la situation unique de ces provinces.**

### **Recommandation 7**

**Le Comité recommande en outre que si l'un de ces deux mécanismes est utilisé pour résoudre le problème des circonscriptions facilement identifiables comme rurales peu peuplées ou éloignées, on devrait examiner l'opportunité de réduire l'écart normal du quotient provincial, qui est prévu au paragraphe 15(2) de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, pour les circonscriptions urbaines, peut-être jusqu'à  $\pm 15$  p. 100.**

- 38. Une solution non législative permettrait aussi d'alléger les pressions qui s'exercent sur les députés dans les circonscriptions souffrant aujourd'hui de problèmes de représentation importants. On pourrait, par exemple, examiner les ressources accessibles aux députés qui représentent des circonscriptions de ce genre, ce qui fait l'objet d'un autre rapport du Comité. Il se peut qu'il existe aussi des moyens technologiques ou autres pouvant permettre à un député de travailler plus efficacement à partir de son bureau de circonscription ou de son bureau parlementaire. Mais aucune de ces méthodes ne permettrait de résoudre le problème sous-jacent de la délimitation de la circonscription.

## **5. Croissance future**

- 39. Les prévisions de croissance représentent une difficulté pour le remaniement. En règle générale, des statisticiens peuvent généralement prévoir les tendances générales de la croissance, mais rien de précis. Néanmoins, dans certaines régions, notamment dans le Sud de l'Ontario, dans l'axe Edmonton-Calgary et au sud de la Colombie-Britannique continentale, la croissance rapide est le moteur qui alimente le remaniement. Plusieurs députés ont fait remarquer que le remaniement de 2002-2003 serait périmé avant même que les nouvelles circonscriptions ne soient connues. Nous croyons qu'il faut tenir compte de la croissance.
- 40. Une façon de tenir compte de la croissance serait de l'intégrer à l'approche des commissions sans toucher à la législation. Il faudrait inciter les commissions, dans le cadre de leur séance d'information initiale, à tenir compte des tendances de la croissance à court terme. On pourrait également leur suggérer de consulter les urbanistes municipaux au sujet des régions de croissance communautaire, et les urbanistes doivent faire appel à des marqueurs permettant de repérer les centres des futures communautés tels que les nouvelles écoles, églises, infrastructures de services publics, etc.
- 41. Le Comité s'est également demandé s'il ne serait pas préférable de modifier les limites des circonscriptions tous les cinq ans plutôt que tous les dix ans. On pourrait prévoir ces remaniements après les recensements quinquennaux dans les régions où des changements démographiques importants ont eu lieu. Il y a des avantages et des désavantages à faire des remaniements plus souvent et cela doit donc faire l'objet d'un examen et d'une discussion. M. Ted White, député de la Colombie-Britannique, s'est dit inquiet de la possibilité qu'un remaniement décennal puisse compromettre la représentation de secteurs en croissance rapide

et il a demandé au Comité si d'autres sources d'information pertinentes sur la population ne pourraient pas remplacer les données du recensement.

42. M. Kingsley a fait remarquer qu'un remaniement complet effectué tous les cinq ans pourrait réduire une partie des tensions qui peuvent résulter de l'affiliation à une collectivité et réduire les pressions qui s'exercent sur les députés pour considérer une circonscription comme une entité immuable. Dans un tel régime, un député pourrait représenter une nouvelle circonscription à chaque élection. Nous ne sommes pas certains qu'une telle perspective soit heureuse; les gens recherchent la continuité, la stabilité, la prévisibilité et ils ont un sentiment d'appartenance, particulièrement dans leurs relations avec le Parlement et à titre de bénéficiaires des services gouvernementaux. Nous notons que le projet de loi C-69, qui a été présenté en 1995, prévoyait un remaniement après chaque recensement à la seule condition que les changements démographiques aient une certaine ampleur.

### **Recommandation 8**

**Le Comité recommande ce qui suit :**  
**que l'alinéa 15(1)b) de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié afin d'inclure la croissance future comme critère dont il faut tenir compte, afin de favoriser une représentation plus efficace et plus durable.**

### **6. Dénomination des circonscriptions**

44. La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* ne dit rien sur la dénomination des circonscriptions électorales. Le Comité reconnaît que la Commission de toponymie du Canada a élaboré, pour les circonscriptions électorales, des lignes directrices en matière de toponymie et que certaines commissions les ont appliquées. Toutefois, malgré leur utilité, ces lignes directrices n'ont pas été conçues à l'origine pour la dénomination des circonscriptions, mais pour les appellations géographiques. D'autres critères doivent donc être pris en considération.
45. Il serait utile aux commissaires qui veulent nommer des circonscriptions de garder à l'esprit le fait que ces noms sont régulièrement appelés à la Chambre, imprimés ou reproduits dans une variété d'endroits et sous différentes formes (comme la télédiffusion des débats de la Chambre des communes), ce qui entraîne des prélèvements sur le Trésor public. Ces noms confèrent une identité à ces collectivités, et les collectivités, tout comme les gens, ont à cœur leur nom et leur identité. Comme plus d'un député l'a fait remarquer à notre Comité, le déplacement constant des limites des circonscriptions fait que les gens s'attachent difficilement à une telle entité, et les changements de nom rendent la chose encore plus difficile.
46. Un dernier point. Comme les commissions elles-mêmes l'ont noté, si le nom d'une circonscription n'est pas modifié en dépit d'une opposition, un député peut toujours déposer un projet de loi pour y parvenir. Il nous semble futile d'employer inutilement le temps de la Chambre à modifier les noms choisis par les commissions. Les changements *a posteriori* entraînent également des coûts et du travail supplémentaire pour Élections Canada. Par conséquent, il serait préférable de modifier le pouvoir des commissions pour ce qui est de la désignation des circonscriptions : lorsque le comité parlementaire compétent accueille à l'unanimité une opposition à un changement de nom, la recommandation de ce comité devrait lier la commission.

### **Recommandation 9**

**Le Comité recommande ce qui suit :**  
**que l'article 23 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié afin que, dans le cas d'une opposition à une proposition de nom de circonscription, et lorsqu'il y a une recommandation unanime du comité de la Chambre qui considère l'opposition, la commission de délimitation des circonscriptions électorales suive la recommandation du comité.**



**Cela simplifierait les activités de la Chambre des communes et du Sénat, qui a déjà exprimé son opposition aux projets de loi visant à changer le nom d'une circonscription.**

## **7. Présentation des rapports**

47. Le Comité constate que les variations locales sont importantes lorsqu'il s'agit de pondérer les critères présidant au tracé des circonscriptions. Nous ne préconisons pas que les commissions procèdent à un remaniement mécanique en série des limites des circonscriptions électorales. Comme il ressort clairement des tendances générales de ce rapport, nos préoccupations vont exactement en sens contraire – les modèles mathématiques perturbent inutilement les gens et les collectivités au nom d'un dénombrement rationnel.
48. La démarche a fait ressortir le fait que les gens s'identifient davantage à leurs paroisses et à leurs comtés en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick qu'en d'autres endroits du pays. En Colombie-Britannique, les distances sont moins importantes que les barrières géographiques, par exemple un col de montagne à franchir en hiver. Une circonscription rurale comptant un grand nombre de petites communautés ne pose pas les mêmes défis qu'une circonscription nordique étendue et éloignée qui comporte un petit nombre de localités disséminées. Les différences entre la ville et la campagne n'étaient pas très marquées en Saskatchewan, et le public les a en fait écartées lors du dépôt de la proposition initiale. Dans d'autres provinces, ces différences se sont avérées très importantes. Pour ces motifs, notre dernière observation sur le manque d'uniformité porte sur la nécessité de mieux rendre compte des décisions.
49. Le mode de présentation des rapports a varié considérablement d'une commission à l'autre, une situation qui a empêché le Sous-comité de glaner aisément la pensée des commissaires ou de comprendre l'argumentation fondant leurs décisions. Certaines commissions se sont montrées prolixes dans l'explication de leurs méthodes de travail alors que d'autres ont à peine effleuré le sujet. Étant donné la diversité des stratégies des commissions, le caractère peu cohérent des rapports a ajouté aux frustrations.
50. L'uniformisation de l'information de base peut s'avérer utile. Nous notons par exemple qu'il y avait désaccord entre le Sous-comité et la commission de la Nouvelle-Écosse quant à la pertinence des limites électorales provinciales comme critère de détermination des communautés d'intérêts. Dans son témoignage, le professeur James Bickerton, membre de la commission pour la Nouvelle-Écosse, a expliqué le nombre et la configuration des limites provinciales de la Nouvelle-Écosse, ce qui a permis de clarifier, pour la gouverne du Sous-comité, pourquoi ce critère avait été utilisé.
51. Nous avons toutefois constaté qu'en général, le niveau de détail de la justification des décisions au sein d'un même rapport ou d'un rapport à l'autre n'était nullement systématique et qu'une telle situation empêchait les personnes chargées de revoir ces décisions de savoir pourquoi ou comment celles-ci avaient été prises – mise à part l'obligation mathématique de respecter le quotient. Ces disparités ne sont nullement pertinentes pour juger d'une question que de nombreuses collectivités considèrent comme vitales pour leur identité, leurs relations avec les autres, leur gouvernement, leurs services essentiels et leur pays.

### **Recommandation 10**

**Le Comité recommande ce qui suit :**

**que la présentation matérielle des rapports des commissions de délimitation soit normalisée et que les rapports comprennent les motifs de leurs décisions et expliquent leurs méthodes de travail.**

## **C. LA COMPOSITION DES COMMISSIONS DE DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES**

51. À plusieurs reprises s'est soulevée la question de la composition des commissions de délimitation elles-mêmes. La première question litigieuse, et la plus grave, tenait aux accusations de partisanerie politique portées à

l'endroit de certains commissaires. À notre avis, c'est à une procédure de sélection trop peu transparente qu'il faut attribuer les fondements mêmes de telles accusations. Le président d'une commission est un juge choisi par le juge en chef de chaque province. Les autres commissaires sont nommés par le Président de la Chambre des communes.

52. Choisir des commissaires sans suivre une procédure transparente porte à critiquer les décisions des commissions et à les tenir pour politiquement biaisées, quelque injustifiée que puisse être l'accusation. Le Comité estime que la sélection des commissaires doit résulter d'un concours plus ouvert et plus transparent si l'on veut mettre les décisions des commissions à l'abri de toute accusation de parti pris politique.
53. On nous a suggéré les trois façons suivantes d'améliorer la nomination des commissaires :
- les noms des candidats retenus devraient être déposés à la Chambre des communes, et pendant une période raisonnable, les députés ou n'importe qui d'autre pourraient déposer une opposition devant le Président de la Chambre;
  - on pourrait ajouter à la loi une disposition qui oblige le Président de la Chambre à solliciter l'avis de tous les partis reconnus de la Chambre sur la liste des commissaires proposés;
  - les commissaires pourraient être choisis sur une liste de personnes qualifiées et la nomination finale pourrait être confiée à Élections Canada.

Nous ferons remarquer que le Comité, dans son 51<sup>e</sup> rapport en novembre 1994, au sujet du texte qui est devenu le projet de loi C-69, a proposé ce qui suit :

Les limites des circonscriptions seront définies par des commissions de délimitation des circonscriptions électorales composées de trois membres. Le président de chaque commission sera nommé par le juge en chef de la province, et les deux autres membres, par le Président de la Chambre des communes, comme auparavant. Toutefois, il importe que le processus soit public. Notre projet de loi prévoit que le Président de la Chambre annonce les prochaines nominations et lance un appel de candidatures pour siéger à ces commissions. Le Président examinera ces candidatures, s'entretiendra peut-être avec certains candidats et pourra en chercher d'autres. On s'attendra également à ce qu'il tienne de vastes consultations avant de procéder aux nominations.

54. Le Comité se préoccupe aussi de la question de la représentativité et de l'expertise régionales au sein des commissions. Plusieurs propositions de délimitation semblent fondées sur une piètre compréhension des réalités locales. Nous citons, à titre d'exemple, les propositions finales pour CHURCHILL, au Manitoba, et YORK CENTRE et BEACHES-RIVERDALE, en Ontario. À leur mérite, les commissions impliquées ont reconnu leur erreur et apporté des correctifs par suite de la parution des rapports de Comité. Dans d'autres cas, cela ne s'est pas produit.
55. Nous sommes curieux, dans le cadre de la nomination d'un commissaire, de connaître la composition d'un bassin de candidats qualifiés. Les commissions actuelles ont comme membres un mélange d'universitaires et de juges. À notre avis, la tendance à privilégier, dans la loi, une approche académique et légaliste pour le remaniement des limites des circonscriptions est renforcée si on limite la sélection à des commissaires dont la compétence professionnelle favorise une perception du quotient et de l'électeur qui est abstraite, mathématique et fondée sur les droits individuels. À notre avis, les décisions qui touchent la représentation communautaire seraient bien servies si on veillait à ce que des personnes ayant une expérience remarquable et approfondie du service communautaire contribuent à l'expertise d'une commission.



56. Nous tenons aussi à parler de la conduite des membres des commissions. Certains commissaires semblent confondre indépendance et absence d'obligation de rendre des comptes. Cette attitude nous a été signalée lors de déclarations publiques à certaines audiences des commissions, dans les rapports des commissions que nous avons reçus et, dans certains cas, – regrettables – par l'entremise des médias (bien qu'il convienne de signaler que certains députés ont également fait des observations malheureuses dans les médias). Nous constatons que les commissaires font face à des critiques à courte vue souvent contradictoires et qu'ils doivent occasionnellement répondre publiquement s'ils veulent défendre l'indépendance de leur position et leur jugement. Néanmoins, la rigidité ou l'exercice du pouvoir ne constitue pas nécessairement la meilleure réponse à toutes les critiques. Nous préférons que le lecteur se penche sur des exemples positifs; il arrive que des commissions, parfois dans des circonstances particulièrement houleuses, choisissent d'accueillir des intrants controversés et d'élaborer des solutions originales.
57. Il ne serait pas réaliste de penser que les commissaires pourraient accueillir favorablement des lignes directrices en matière de personnalité. Néanmoins, nous notons qu'un des buts principaux de nos recommandations tout au long de ce rapport est d'éliminer du processus toute prise de décision arbitraire ou intentionnelle.

### **Recommandation 11**

**Afin de créer des normes appropriées et uniformes pour fonder les décisions relatives au découpage des circonscriptions électorales, le Comité recommande ce qui suit :**

- a. que l'article 6 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié de sorte que :**
  - i. les membres des commissions de délimitation des circonscriptions électorales soient nommés grâce à un processus plus transparent afin de les prémunir contre les apparences de partialité politique,**
  - ii. le groupe de commissaires soit élargi de manière à inclure des personnes possédant une expérience importante en matière de service communautaire,**
  - iii. la composition d'une commission reflète la diversité régionale de la province;**
- b. que l'article 8 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié de manière à exiger que le nom de chaque membre de la commission soit déposé devant la Chambre et renvoyé au comité et qu'une période raisonnable d'opposition soit prévue.**

## **D. DE L'AUDIENCE À LA PROPOSITION FINALE**

58. D'après ce qu'en sait le Sous-comité, la démarche adoptée en cas d'opposition est bien connue :
- la commission formule une proposition et seuls les opposants lui présentent leurs observations;
  - la commission produit une proposition finale tenant compte de ces oppositions et du contenu de ses audiences;
  - la proposition finale peut déranger ceux qui ont approuvé tacitement la proposition initiale. Souvent, cette proposition finale propose des rajustements « tombés du ciel » – les limites de circonscription proposées ne reflétant pas du tout le débat public;
  - aucun mécanisme d'appel officiel n'est accessible;

- le Sous-comité entend parler de députés extrêmement mécontents qui sollicitent un redressement – et il reçoit des plaintes de non-parlementaires contrariés. (Les mandats du Comité et du Sous-comité ne leur permettaient pas d'étudier les oppositions de non-parlementaires, mais beaucoup de particuliers leur ont quand même fait parvenir leurs arguments ou leurs opinions.)
59. Le Comité est d'avis qu'il faut remédier à ce défaut fondamental. Il existe plusieurs possibilités d'améliorer le processus.

### **1. Propositions multiples**

60. On pourrait améliorer le processus en produisant une série de propositions initiales. Une commission pourrait choisir la proposition qu'elle préfère; toutefois, la production concurrente de plans de rechange pourrait aider les membres du public qui souhaitent présenter des observations.

#### **Recommandation 12**

**Le Comité recommande ce qui suit :**

**que l'alinéa 19(3)a) de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié de sorte que chaque commission de délimitation des circonscriptions électorales publie, aux fins d'examen public, au moins de deux propositions initiales différentes pour certaines régions de la province concernée.**

### **2. Éliminer l'obligation de notification préalable**

62. Une autre possibilité consisterait à modifier les audiences. Nous avons entendu de la bouche des commissaires qu'ils auraient souhaité, de la part du public, des observations plus étoffées et de meilleure qualité. Trop souvent, les commissions ne reçoivent aucune demande de présentation d'observations ou, si elles en reçoivent, le taux de participation est limité. Les commissaires ont fait remarquer que l'obligation de produire un avis écrit préalable telle qu'elle figure au paragraphe 19(5) de la loi constituait un obstacle à la contribution du public.
63. Le professeur Sancton a proposé que le paragraphe 19(5) soit modifié pour permettre aux gens de prendre la parole aux audiences publiques sans avis écrit préalable. Le Comité comprend également que la suppression de l'obligation de produire un avis écrit permettrait aux commissions de se déplacer pour tenir des audiences dans des régions qui n'en ont pas officiellement fait la demande. Cela pourrait être avantageux plus particulièrement pour les circonscriptions disparates, étendues, rurales ou éloignées qui pourraient autrement être aisément contournées si on appliquait les procédures en vigueur.

#### **Recommandation 13**

**Le Comité recommande ce qui suit :**

**que l'alinéa 19(5) de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié pour abandonner l'exigence qu'un avis écrit soit préalablement reçu par le secrétaire de la commission afin qu'une représentation publique soit entendue dans le cadre de toute séance de la commission.**

### **3. Raccourcir la période séparant l'avis public des audiences**

64. En vue de remédier au faible taux de participation, on pourrait également raccourcir la période d'annonce. L'avis exigé dans le cadre de la proposition initiale doit précéder d'au moins 60 jours la tenue de l'audience



publique. Cette période de 60 jours a été établie à une époque où les communications étaient plus lentes et moins efficaces qu'aujourd'hui. Nous notons également qu'à l'occasion du remaniement de 2003, l'avis a été publié en été – un moment qui, sans nul doute, a ruiné toute tentative d'informer les gens et de fixer l'événement dans leur mémoire.

65. La parution, à une date plus rapprochée de l'audience, d'une annonce qui pourrait paraître plusieurs fois pourrait produire un meilleur taux de participation. Une période d'annonce plus courte pourrait également comprimer l'échéancier et libérer du temps qui pourrait être consacré à la phase de révision de la loi. L'annonce devrait toutefois être faite de manière à laisser au public le temps de préparer ses observations de manière adéquate. Le Comité a tendance à croire qu'une période de 30 jours serait suffisante.

#### **Recommandation 14**

**Le Comité recommande ce qui suit :**

**que l'alinéa 19(2) de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié afin que le préavis exigé pour annoncer les audiences publiques soit ramené de 60 jours à une période de 30 jours.**

63. Nous avons eu très peu de commentaires sur la qualité de l'annonce elle-même. À partir des témoignages et de l'expérience des députés, nous devons nous contenter de signaler que certaines méthodes, telles que l'insertion d'annonces dans les journaux, se sont avérées beaucoup moins efficaces que prévu. D'autres méthodes, dont l'affichage de renseignements sur le site Web d'Élections Canada, semblent avoir dépassé toutes les attentes. Le Comité voudrait faire remarquer que la publicité à la radio et à la télévision pourrait s'avérer coûteuse mais efficace.
64. Élections Canada a fait savoir au Comité qu'il avait entrepris un examen complet de l'efficacité des diverses méthodes d'annonce publique utilisées au cours du remaniement des limites en 2003. Nous attendons avec impatience les suggestions et recommandations d'Élections Canada pour améliorer ce volet du processus.

#### **Recommandation 15**

**Le Comité recommande ce qui suit :**

**qu'Élections Canada étudie les possibilités concernant des stratégies de communication dans plusieurs médias, y compris la télévision et la radio, et que l'on envisage une stratégie d'annonces multiples et que ces conseils forment la base de toute modification de la loi portant sur les exigences en matière d'annonces.**

#### **4. Aider le public à présenter ses observations de façon plus efficace**

68. Ceux qui présentent des observations ont l'obligation de les étayer par une argumentation claire et solide. Bon nombre des observations présentées devant les commissions et certaines oppositions de députés manquaient de rigueur ou de clarté sur la question des critères de délimitation des circonscriptions. Cela représente pour Élections Canada l'occasion de renforcer ses programmes et infrastructure actuels de sensibilisation du grand public. Nous estimons que des lignes directrices normalisées sur la façon de préparer des observations, de concert avec certains documents de fond ou matériels d'interprétation pourraient améliorer considérablement les observations du public et les oppositions des députés. Il est également important que les commissions tiennent des audiences publiques dans toutes les régions des provinces, y compris les régions nordiques ou éloignées.

## **Recommandation 16**

**Le Comité recommande ce qui suit :**

- a. **que l'article 19 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié afin qu'un appel public de soumissions écrites soit demandé par les commissions durant leur formulation de la proposition initiale;**
- b. **qu'Élections Canada élabore et mette à la disposition du public des documents normalisés et des directives pour l'aider à préparer des soumissions plus efficaces devant les commissions;**
- c. **que les commissions tiennent des audiences publiques dans toutes les régions de la province concernée.**

## **5. Ajouter une seconde série de consultations publiques**

68. De meilleures audiences réduiront le nombre de changements radicaux ou impopulaires dans les propositions finales sans les éliminer pour autant. Pour résoudre définitivement la question, il faudrait instituer une seconde série de consultations publiques.
69. Logiquement, il existe deux moments où l'on pourrait tenir une seconde série de consultations publiques. La première possibilité serait de tenir des consultations avant le dépôt de la proposition initiale. Cela aurait l'avantage de se dérouler parallèlement aux efforts de préparation des commissions sans qu'il soit nécessaire d'apporter des changements officiels au calendrier de remaniement. Il est par ailleurs possible qu'avant le dépôt de la proposition initiale, un grand nombre de suggestions visent à expliquer pourquoi les choses devraient rester ce qu'elles sont.
70. Une autre possibilité consisterait à organiser une seconde série de consultations publiques après la parution de la proposition finale. Lorsque la proposition initiale est modifiée, il faudrait notifier les changements aux intervenants intéressés, afin que ces derniers puissent les commenter par écrit. La commission pourrait ensuite décider s'il y a lieu de tenir d'autres audiences publiques. Cela permettrait de remédier de manière plus directe et plus efficace aux lacunes de la procédure actuelle, mais au prix de prolonger la période de remaniement. Le Comité est soucieux du fait que l'ajout de cette étape supplémentaire pourrait susciter des différends insolubles.

## **Recommandation 17**

**Le Comité recommande ce qui suit :**

**que la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifiée afin d'exiger une seconde série de consultations publiques lorsque des changements sont survenus entre les propositions initiale et finale.**

## **6. Ajouter un mécanisme d'appel**

72. Une procédure d'appel s'impose. Plusieurs députés ont fait savoir au Sous-comité que les commissions semblaient accueillir avec réticence les observations présentées aux audiences par des membres du grand public. Ces députés craignaient donc qu'une deuxième série d'audiences n'apporte pas nécessairement les améliorations requises.



73. Le Comité est conscient qu'il existe une différence substantielle entre les changements souhaités et les changements requis. Les oppositions répétées et actives à une décision ne signifient pas nécessairement que cette décision est médiocre, mauvaise ou sans fondement. Pas plus que les frustrations de certains députés sur l'incapacité d'interjeter appel ou de modifier une décision ne devraient pas ouvrir la porte à l'assujettissement des commissions. La plupart des systèmes judiciaires au Canada disposent au moins d'un mécanisme d'appel et que l'absence de toute procédure d'appel ne semble ni sage ni équitable.
74. Au cours de chaque épisode de remaniement, de nouvelles questions peuvent se soulever qui pourraient ne pas être du ressort des commissions. Nous préférierions qu'un organe externe et indépendant offre une interprétation dans de telles circonstances. Par exemple, pour les membres du Comité, il n'est pas apparu de manière évidente que, dans le cas de ST. ALBERT et d'ACADIE-BATHURST et comme le prétendaient les commissions, les déclarations et les opinions du Commissaire aux langues officielles se situaient hors de leur champ de compétences ou n'étaient pas pertinentes.
75. Pour ces motifs, il faut que la population ait accès à un quelconque mécanisme d'appel devant un organe distinct des commissions. La composition de cet organe et les modalités d'appel ont fait l'objet d'un vaste débat parmi les députés, mais le Comité estime que le mécanisme d'appel devrait se situer au niveau national plutôt que provincial. Il devrait également, tout comme les commissions elles-mêmes – être totalement soustrait à toute interférence externe. En outre, il faut également examiner de façon toute particulière comment les délais d'appel viennent s'inscrire dans le processus global et décider des critères qui autorisent qu'un appel soit interjeté. Il faut également réfléchir à la question de la sélection des personnes appelées à siéger dans le cadre d'un tel organe.
76. Nous suggérons l'adoption du mécanisme d'appel suivant : dans les cas où une opposition importante a été enregistrée ou si une commission n'a pas dévié de façon substantielle de sa proposition initiale en dépit d'un deuxième examen public obligatoire, *et* lorsqu'une recommandation de changement a été faite par le comité compétent de la Chambre, il devrait être possible d'interjeter appel devant un organe indépendant au cours de la période ouvrant droit à appel à l'échelle nationale. Cet organe comprendrait trois juges fédéraux. Il faudrait que l'appel lui soit signifié et qu'il en dispose en toute diligence.

### **Recommandation 18**

**Le Comité recommande ce qui suit :**

**que la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifiée de sorte qu'un processus d'appel soit ajouté avant qu'un décret de représentation électorale soit rédigé, afin que dans les cas suscitant une forte opposition, ou lorsqu'une commission n'a pas modifié la substance depuis la proposition initiale malgré un deuxième examen public obligatoire, *et* lorsqu'une recommandation de modification a été effectuée par le comité pertinent de la Chambre, il soit possible d'interjeter l'appel auprès d'un organisme indépendant durant une phase d'appel nationale. Cet organisme serait constitué de trois juges fédéraux. Il devra être avisé des appels interjetés et il devra les traiter avec célérité.**

## **7. Coordination parlementaire**

77. Nous estimons que le respect de l'échéancier strict établi dans la Loi représente un véritable défi. Des circonstances particulières s'ajoutent à ce défi : le moment du dépôt des rapports au cours de l'année parlementaire, l'arrivée de rapports concurrents pour des provinces comptant un grand nombre de circonscriptions, des oppositions particulièrement complexes, un programme législatif chargé au Parlement. Si possible, Elections Canada et les commissions devraient tenir compte du calendrier parlementaire. En principe, plus tôt un rapport est déposé au cours de l'année parlementaire, mieux cela vaut. En outre, le dépôt en temps opportun des documents pertinents au comité de la Chambre concerné permettrait une meilleure préparation.

Les députés et le personnel pourraient alors recevoir les oppositions et préparer leurs rapports plus rapidement et plus efficacement.

78. Nous notons également qu'en raison du dépôt simultané des rapports pour les provinces les plus peuplées et des pressions affectant leur capacité de rendre et de préparer leurs décisions, la production s'est engorgée, à la fois pour le Comité et les commissions, à la fin de la démarche prescrite. Par conséquent, si cela s'avère praticable, le rythme initial de mise sur pied de chacune des commissions de délimitation des circonscriptions électorales pourrait être revu à la lumière du calendrier parlementaire. Les activités des plus grandes provinces pourraient sans doute être échelonnées – ou encouragées par d'autres moyens à coordonner la parution de leurs rapports – de manière à ne pas surcharger soudainement l'ensemble du processus.
79. Pour sa part, le Comité pourrait commencer ses travaux plus tôt. Le Sous-comité pourrait être constitué dès la mise sur pied des commissions. Le personnel du Comité pourrait ainsi tenter d'établir, dès le début, une liaison avec Élections Canada – même s'il s'agit d'une liaison officieuse – pour pouvoir exécuter d'avance un plus grand nombre de tâches et être mieux préparé. De la même façon, les députés et leur personnel disposeraient de plus de temps pour se mettre au courant des myriades de complexités locales qui peuvent émaner du processus.
80. Le Comité et le Sous-comité ont simplifié les procédures en vue de faciliter la production et l'adoption rapide des rapports. Des motions ont été préparées et adoptées au besoin pour allonger les délais au cas où les délais autorisés dans la loi se seraient avérés insuffisants (*la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* l'autorise).
81. Nous devons nous assurer qu'on donne priorité au travail du Sous-comité. Il existe un certain nombre de choses que nous pourrions envisager et qui sont faisables, y compris, sans s'y limiter, les éléments suivants.
  - Les travaux du Comité pourraient commencer plus tôt. Le Sous-comité pourrait être constitué dès la mise sur pied des commissions. Le personnel du Sous-comité pourrait ainsi tenter d'établir, dès le début, une liaison avec Élections Canada – même s'il s'agit d'une liaison officieuse – pour pouvoir exécuter d'avance un plus grand nombre de tâches et être mieux préparé. De la même façon, les députés et leur personnel disposeraient de plus de temps pour se mettre au courant des myriades de complexités locales qui peuvent émaner du processus.
  - Les partis et les whips pourraient collectivement et individuellement prendre des mesures visant à améliorer l'efficacité du travail du Sous-comité.
  - Il serait possible de désigner des suppléants pour siéger au Sous-comité ou aux autres comités dont les membres du Sous-comité font partie en leur assignant ce travail en priorité.
  - Le Sous-comité lui-même, tout en cherchant à s'adapter à l'emploi du temps des députés, doit être ferme avec ceux qui veulent comparaître devant lui.
  - Les députés pourraient être informés plus tôt des visées de la loi et de son application, notamment sur le rôle et les pouvoirs du Sous-comité.
  - Il faudrait encourager les députés à assister aux audiences publiques de la commission, en particulier pour faire savoir s'ils approuvent une proposition.
77. Nous souhaitons aussi mentionner un changement qui pourrait améliorer considérablement le rythme de travail du comité et simplifier la démarche d'opposition pour les députés. Il conviendrait d'éliminer l'obligation d'obtenir la signature de dix autres députés pour appuyer une opposition. Une telle obligation n'est pas justifiée et constitue un recul par rapport au dépôt de l'opposition devant la Chambre, sous forme de motion, qui avait cours auparavant.



## **Recommandation 19**

**Le Comité recommande ce qui suit :**

- i. **que le rôle du Comité aux termes de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit retenu, tel que l'énonce actuellement la loi;**
- ii. **que le paragraphe 22(2) de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié de manière à remplacer l'exigence selon laquelle les oppositions doivent être déposées sous forme de motion et signées par au moins dix députés par une procédure simplifiée exigeant simplement qu'un avis écrit soit fourni au greffier du comité de la Chambre des communes chargé des questions électorales.**

**De plus, le Comité suggère fortement que, lors de la prochaine révision, l'on fournisse aux députés une information plus complète sur la raison d'être de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* et sur son fonctionnement. Cela comprend, sans s'y limiter, le rôle et les pouvoirs du Comité et du Sous-comité.**

78. Le Comité – et, par conséquent, la Chambre – savent infiniment gré aux membres du Sous-comité, qui ont consacré beaucoup de temps et d'énergie à cette tâche importante. Outre le personnel habituel, un technicien en géographie électorale d'Élections Canada s'est joint au Sous-comité pour lui fournir des données sur les limites des circonscriptions électorales provenant des bases de données et des cartes de cet organisme. Le Sous-comité tient à remercier Élections Canada pour l'aide inestimable qu'il lui a apportée.

## **8. Raccourcir la période de mise en oeuvre**

84. La synthèse des discussions rapportées ci-dessus donne à penser que le processus de remaniement des circonscriptions électorales peut exiger quelques étapes supplémentaires et peut-être un peu plus de temps. Nous sommes convaincus que la durée totale du processus pourra être maintenue en raccourcissant la période qui sépare le décret de représentation et la date d'entrée en vigueur des nouvelles limites. Grâce à la technologie et aux ressources disponibles aujourd'hui, Élections Canada devrait être en mesure de mettre les changements en œuvre dans les six mois de la délivrance d'un décret de représentation.

## **Recommandation 20**

**Le Comité recommande ce qui suit :**

**que l'article 25 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié afin que le décret de représentation électorale entre en vigueur dès la première dissolution du Parlement survenant au moins 180 jours après la date de sa proclamation.**

## **9. Le rôle d'Élections Canada**

84. À partir des discussions amorcées dans ce rapport, il apparaît clairement que le Comité préconise un rôle plus important et plus actif pour Élections Canada. Nos suggestions tout au long de ce rapport reflètent notre opinion voulant qu'Élections Canada pourrait mieux aider le public, les commissions et la Chambre des communes à assumer leurs rôles respectifs dans la question du remaniement des limites des circonscriptions électorales sans compromettre pour autant l'indépendance ou la neutralité des commissions. Mentionnons notamment, à titre d'exemples, la fourniture de divers modèles de présentation pour les rapports des

commissions et les observations publiques et la mise à la disposition des commissions et du grand public, de documents d'interprétation.

85. Élections Canada pourrait également amplifier ses programmes d'information publique et viser spécifiquement les zones qui, à son avis, pourraient faire l'objet de remaniements contestés. Les programmes de sensibilisation du public pourraient également informer les citoyens des motifs et de la procédure de remaniement des circonscriptions électorales et préciser certaines questions telles que la définition des communautés d'intérêts et de la spécificité.

### **Recommandation 21**

**Le Comité recommande ce qui suit :**

- a. qu'afin de coordonner efficacement les commissions, Élections Canada et la Chambre, un Sous-comité de la révision des limites des circonscriptions électorales du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (ou du comité permanent pertinent de la Chambre) soit constitué en même temps que les commissions de délimitation des circonscriptions électorales;
- b. qu'Élections Canada transmette de façon opportune au comité de la Chambre des communes chargé des questions électorales une copie de tous les documents ou de toute l'information fournis aux commissions ou au public. Élections Canada devra aussi transmettre de façon opportune audit comité les transcriptions des audiences publiques et de toute décision rendue dans le cadre du mécanisme d'appel. Les députés pourraient ainsi fonder leurs décisions sur les mêmes éléments dont disposaient les commissions.

## **E. ÉTAPE DE L'ÉTUDE PARLEMENTAIRE**

86. Le Comité constate que sa mémoire institutionnelle arrivera probablement à son terme au moment du prochain remaniement. Par conséquent, nous fournissons ces renseignements pour venir en aide au futur comité chargé du remaniement des circonscriptions.
87. Le Sous-comité n'est pas un comité permanent de telle sorte qu'il doit nécessairement s'intégrer au calendrier parlementaire ordinaire et aux horaires des comités. Il s'est avéré difficile de respecter les trente jours imposés pour tenir les audiences et produire un rapport après avoir tenu compte des autres affaires parlementaires et des vacances.
88. Cela s'est particulièrement avéré pour les grandes provinces du Québec et de l'Ontario qui ont fait rapport essentiellement au même moment, ce qui a exigé du Comité qu'il entende quelque 60 oppositions en 30 jours de séances. De nombreuses oppositions étaient extrêmement complexes et en chevauchaient d'autres. Bon nombre étaient liées à des circonscriptions pour lesquelles aucune opposition n'avait été déposée et qui exigeaient par conséquent des consultations supplémentaires faisant intervenir d'autres députés; tout cela venant s'ajouter à la rédaction et à l'examen des rapports pour les provinces dont les audiences étaient terminées.

## **DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT**

89. Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (*réunion no 13*) est déposé.

Respectueusement soumis,  
*Le président,*  
Peter Adams, député







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### APPEARING

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform.

#### WITNESSES

**Wednesday, April 28, 2004**

*From the Privy Council Office:*

Stéphane Perrault, Privy Council Officer, Senior Counsel, Legislation and House Planning;

Stephen Zaluski, Privy Council Officer, Senior Counsel, Legislation and House Planning.

**Thursday, April 29, 2004**

*From Elections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel;

James Sprague, Senior Practitioner and General Counsel.

#### COMPARAÎT

L'honorable Jacques Saada, c.p., député, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la Réforme démocratique.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 28 avril 2004**

*Du Bureau du Conseil privé:*

Stéphane Perrault, agent principal du Conseil privé, conseiller Législation et planification parlementaire;

Stephen Zaluski, agent principal du Conseil privé, conseiller Législation et planification parlementaire.

**Le jeudi 29 avril 2004**

*D'Élections Canada:*

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique;

James Sprague, juriste-expert et avocat général.







Third Session  
Thirty-seventh Parliament, 2004

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chair:*

The Honourable GEORGE J. FUREY

Wednesday, May 5, 2004  
Thursday, May 6, 2004

Issue No. 8

**Third and fourth (last) meetings on:**

Bill C-3, An Act to amend the Canada Elections Act  
and the Income Tax Act

and

Consideration of a draft report (in camera)

INCLUDING:

THE EIGHT AND NINTH REPORTS  
OF THE COMMITTEE  
(Bills C-20 and C-3)

APPEARING:

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P.,  
Leader of the Government in the House of Commons  
and Minister responsible for Democratic Reform

WITNESSES:

(See back cover)

Troisième session de la  
trente-septième législature, 2004

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président:*

L'honorable GEORGE J. FUREY

Le mercredi 5 mai 2004  
Le jeudi 6 mai 2004

Fascicule n° 8

**Troisième et quatrième (dernière) réunions concernant:**

Le projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale du  
Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu

et

Étude de l'ébauche d'un rapport (à huis clos)

Y COMPRIS:

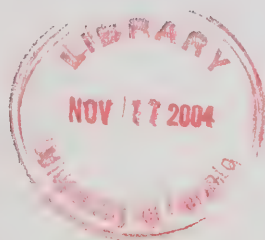
LES HUITIÈME ET NEUVIÈME RAPPORTS  
DU COMITÉ  
(Les Projets de loi C-20 et C-3)

COMPARAÎT:

L'honorable Jacques Saada, c.p., député,  
leader du gouvernement à la Chambre des communes  
et ministre responsable de la Réforme démocratique

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George J. Furey, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.) Baker, P.C. Di Nino Jaffer Joyal, P.C. Lynch-Staunton	* Lynch-Staunton (or Kinsella) Mercer Pearson Rivest Robichaud, P.C. Smith, P.C.
---	--

### \* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Buchanan, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Stratton. (*May 3, 2004*)

The name of the Honourable Senator Kinsella substituted for that of the Honourable Senator Buchanan, P.C. (*May 5, 2004*)

The name of the Honourable Senator Morin substituted for that of the Honourable Senator Smith, P.C. (*May 5, 2004*)

The name of the Honourable Senator Lynch-Staunton substituted for that of the Honourable Senator Nolin. (*May 6, 2004*)

The name of the Honourable Senator Buchanan, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Kinsella. (*May 6, 2004*)

The name of the Honourable Senator Smith, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Morin. (*May 6, 2004*)

The name of the Honourable Senator Robichaud, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Cools. (*May 6, 2004*)

The name of the Honourable Senator Di Nino substituted for that of the Honourable Senator Buchanan, P.C. (*May 6, 2004*)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George J. Furey

*Vice-présidente:* L'honorable A. Raynell Andreychuk  
et

Les honorables sénateurs:

* Austin, c.p. (ou Rompkey, c.p.) Baker, c.p. Di Nino Jaffer Joyal, c.p. Lynch-Staunton	* Lynch-Staunton (ou Kinsella) Mercer Pearson Rivest Robichaud, c.p. Smith, c.p.
---	--

### \* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Buchanan, c.p., substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton. (*le 3 mai 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella substitué à celui de l'honorable sénateur Buchanan, c.p. (*le 5 mai 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Morin substitué à celui de l'honorable sénateur Smith. (*le 5 mai 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Lynch-Staunton substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin. (*le 6 mai 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Buchanan, c.p., substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella. (*le 6 mai 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Smith, c.p., substitué à celui de l'honorable sénateur Morin. (*le 6 mai 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., substitué à celui de l'honorable sénateur Cools. (*le 6 mai 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Di Nino substitué à celui de l'honorable sénateur Buchanan, c.p. (*le 6 mai 2004*).



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, May 5, 2004  
(17)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:20 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable George J. Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Kinsella, Mercer, Morin, Nolin, Pearson, Rivest and Smith P.C. (12).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Margaret Young and Megan Furi.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 22, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-3, An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 7.*)

WITNESSES:

AS A PANEL

*From the Fraser Institute:*

Gordon Gibson, Senior Fellow, Canadian Studies.

*From the Communist Party of Canada:*

Miguel Figueroa, Leader.

*From the Canadian Action Party:*

Paul Hellyer, Former leader.

*From the Marxist-Leninist Party of Canada:*

Diane Johnston, Secretary, National Office.

AS A PANEL

*As individuals:*

Louis Massicotte, University of Montreal, Faculty of Arts and Sciences — Political Science, Associate Professor;

Lisa Young, University of Calgary, Faculty of Social Sciences — Political Science, Professor;

Nelson Wiseman, University of Toronto, Faculty of Arts and Sciences — Political Science, Associate Professor;

David Smith, University of Saskatchewan, Political Studies, College of Arts and Sciences, Professor.

All witnesses made a statement and answered questions.

Lisa Young submitted a brief to the committee.

At 6:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 5 mai 2004  
(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 20, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Cools, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., Kinsella, Mercer, Morin, Nolin, Pearson, Rivest et Smith c.p. (12).

*Également présentes:* De la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young et Megan Furi.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 22 avril 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 7 du comité.*)

TÉMOINS:

EN TABLE RONDE

*De l'Institut Fraser:*

Gordon Gibson, agrégé supérieur de recherches, Études canadiennes.

*Du Parti communiste du Canada:*

Miguel Figueroa, chef.

*Du Parti action canadienne:*

Paul Hellyer, ancien chef.

*Du Parti marxiste-léniniste du Canada:*

Diane Johnston, secrétaire, Bureau national.

EN TABLE RONDE

*À titre personnel:*

Louis Massicotte, Université de Montréal, Faculté des arts et des sciences — Sciences politiques, professeur agrégé;

Lisa Young, Université de Calgary, Faculté des sciences sociales — Sciences politiques, professeure.

Nelson Wiseman, Université de Toronto, Faculté des arts et des sciences — Sciences politiques, professeur agrégé.

David Smith, Université de la Saskatchewan, Études politiques, Collège des arts et des sciences, professeur.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

Mme Lisa Young dépose un mémoire auprès du comité.

À 18 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Thursday, May 6, 2004  
(18)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:55 a.m., in room 257 East Block, the Chair, the Honourable George J. Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Di Nino, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Mercer, Pearson, Rivest, Robichaud, P.C. and Smith, P.C. (10)

*In attendance:* From the Library of Parliament: Margaret Young and Megan Furi.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 22, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-3, An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 7.*)

APPEARING:

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform.

WITNESSES:

*From the Privy Council Office:*

Stéphane Perrault, Privy Council Officer, Senior Counsel, Legislation and House Planning, Counsel;

Stephen Zaluski, Privy Council Officer, Senior Counsel, Legislation and House Planning, Counsel.

Together, witnesses answered questions.

It was agreed, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-3, on division.

It was agreed, that the title stand postponed, on division.

It was agreed, that clauses 1 to 10 carry, on division.

It was agreed, that clauses 11 to 20 carry, on division.

It was agreed, that clauses 21 to 27 carry, on division.

It was agreed, that the title carry, on division.

It was agreed, that the Chair report the bill, without amendment at the next sitting of the Senate, on division.

At 12:07 p.m., the committee proceeded in camera to consider a draft report.

At 12:17 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*

OTTAWA, le jeudi 6 mai 2004  
(18)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 55, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, De Nino, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., Mercer, Pearson, Rivest, Robichaud, c.p., et Smith, c.p. (10).

*Également présentes:* De la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young et Megan Furi.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 22 avril 2004, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (*voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 7 des délibérations du comité*).

COMPARAÎT:

L'honorable Jacques Saada, c.p., député, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la Réforme démocratique.

TÉMOINS:

*Du Bureau du Conseil privé:*

Stéphane Perrault, agent principal du Conseil privé, avocat-conseil, Législation et planification parlementaire;

Stephen Zaluski, agent principal du Conseil privé, avocat-conseil, Législation et planification parlementaire.

Les témoins répondent ensemble aux questions.

Il est convenu avec dissidence que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-3.

Il est convenu avec dissidence de reporter l'étude du titre.

Il est convenu avec dissidence d'adopter les articles 1 à 10.

Il est convenu avec dissidence d'adopter les articles 11 à 20.

Il est convenu avec dissidence d'adopter les articles 21 à 27.

Il est convenu avec dissidence d'adopter le titre.

Il est convenu avec dissidence que le président fasse un rapport, sans amendement, du projet de loi à la prochaine séance du Sénat.

À 12 h 07, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour examiner l'ébauche d'un rapport.

À 12 h 17, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:



**REPORTS OF THE COMMITTEE**

Thursday, May 6, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

**EIGHTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-20, An Act to change the names of certain electoral districts, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, March 9, 2004, examined the said Bill and now reports the same without amendment but with observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

GEORGE FUREY

*Chair*

---

**OBSERVATIONS  
to the Eighth Report  
of the Standing Senate Committee  
on Legal and Constitutional Affairs**

Bill C-20 changes the names of 38 electoral districts, all of which were established by the 2003 Representation Order under the *Electoral Boundaries Readjustment Act*. This is not the first time a bill to change riding names has come before us; nor is it the first time we have made substantial observations on such bills.

Since February 27, 1996, when the second session of the 35<sup>th</sup> Parliament commenced, there have been 15 bills to change the names of electoral districts, of which 6 have become law.

The *Electoral Boundaries Readjustment Act* establishes the independent process by which constituency boundaries, and their names, are established following each decennial census. A three-person commission in each province prepares a report, following which there can be public hearings and representations. Once the commission's reports on the new boundaries and names are completed, they are tabled in the House of Commons, where Members may file objections. The House Committee that studies the reports then reports back to the commissions, which make the final decisions.

Members of Parliament, however, often remain unsatisfied with the final decisions of the commissions and may introduce a bill to change the names yet again. Members also introduce such bills at times unrelated to a Representation Order. In June 2000, when studying a similar bill, Bill C-473, your Committee objected to changing boundary names in this fashion. Such a process was

**RAPPORTS DU COMITÉ**

Le jeudi 6 mai 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

**HUITIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déferé le projet de loi C-20, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 9 mars 2004, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

---

**OBSERVATIONS  
annexées au 8<sup>e</sup> rapport  
du Comité sénatorial permanent  
des Affaires juridiques et constitutionnelles**

Le projet de loi C-20 modifie le nom de 38 circonscriptions électorales, qui ont toutes été créées par l'Ordonnance de représentation de 2003 prise en application de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*. Ce n'est pas la première fois qu'un projet de loi modifiant des noms de circonscriptions nous est soumis pour étude; ce n'est pas la première fois non plus que nous formulons d'importantes observations à ce sujet.

Depuis le début de la deuxième session de la 35<sup>e</sup> législature, le 27 février 1996, 15 projets de loi visant à modifier le nom de circonscriptions électorales ont été présentés, dont six ont été adoptés.

La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* fixe le processus indépendant par lequel les limites des circonscriptions électorales et leur nom sont choisis après chaque recensement décennal. Une commission de trois personnes constituée dans chaque province prépare un rapport à cet égard, après quoi il peut y avoir des audiences publiques et des présentations. Une fois que sont terminés les rapports des commissions sur les nouvelles frontières et appellations, ils sont déposés à la Chambre des communes, où les députés peuvent formuler des oppositions. Le Comité de la Chambre qui étudie ces rapports rend compte de ses travaux aux commissions, auxquelles incombe la décision finale.

Toutefois, les députés sont souvent insatisfaits des décisions finales des commissions et peuvent déposer des projets de loi pour modifier de nouveau les noms des circonscriptions. Les députés peuvent aussi déposer de tels projets de loi à un moment autre qu'à celui de l'Ordonnance de représentation. Ainsi, en juin 2000, lorsqu'il étudiait un projet de loi similaire, à savoir le projet de loi C-473, votre Comité s'est opposé au changement des noms de

not as open and transparent as the one described above. We noted then that it was confusing and costly, and that there should be a degree of permanency to constituency names:

8. While there are many valid reasons for wanting to change constituency names, your Committee believes that the ad hoc and frequent nature of such changes must be discouraged. It is confusing and there are costs associated with it. There needs to be a degree of permanency to the names of the constituencies: they should not be changed whenever there is a newly elected Member or representation from part of a constituency. A clearly established procedure exists under the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, which should be followed. This also has the advantage that the decision rests with the neutral three-person commission, and there is opportunity for public notice and input. ...
9. Your Committee understands that extraordinary situations can arise at other times that may require constituency name changes. Your Committee also believes that the process in such cases must be much clearer and more transparent. Your Committee received submissions that reinforced the need for public consultation and input, to respect the fact that residents of a constituency strongly identify with its name. There should be a requirement for some form of public notice in the constituency, and provision for public comments. Guidelines to this effect could be adapted from the procedures set out under the *Electoral Boundaries Readjustment Act*.

Those observations are as valid today as they were four years ago.

With respect to the costs associated with boundary name changes, on April 2, 2004, Mr Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, and Ms. Diane Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel, testified before this Committee concerning Bill C-20. They informed your Committee that if the bill becomes law and an election is called after September 1, 2004 (the date the Act comes into force), the costs arising from the name changes would amount to some \$500,000. Even if the election is called before that time, there will be significant costs as a result of the bill. This is not to say that these costs are unacceptable; it is just to recognize that they exist.

circonscription. Le processus n'était pas aussi ouvert et transparent que celui qui est décrit ci-dessus. Nous avons alors fait remarquer que les changements semaient la confusion et étaient coûteux et que les noms de circonscription devraient avoir un certain degré de permanence:

8. De nombreuses raisons valables peuvent être avancées pour demander de modifier les noms des circonscriptions, mais votre Comité estime qu'il faut décourager les gens d'avoir recours fréquemment à de tels changements ponctuels. Une telle démarche entraîne de la confusion et des coûts. Il faut assurer une certaine permanence aux noms des circonscriptions: ils ne devraient pas être changés chaque fois qu'un nouveau député est élu ou qu'une nouvelle partie est ajoutée à une circonscription. La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* établit une procédure claire à ce sujet, et elle devrait être suivie. Elle présente l'avantage que la décision est prise par une commission neutre formée de trois personnes qui est chargée d'informer le public des projets et de le consulter. Comme ce redécoupage est effectué à tous les 10 ans, il conviendrait tout à fait que les changements de nom ne soient apportés qu'à cette occasion.
9. Votre Comité est conscient que des situations extraordinaires peuvent parfois se présenter et exiger des changements dans les noms des circonscriptions. Votre Comité croit également que le processus suivi dans ces cas doit être plus clair et plus transparent. Votre Comité a reçu des interventions qui confirment la nécessité d'une consultation du public, et de sa participation, compte tenu du fait que les citoyens s'identifient fortement au nom de leur circonscription. Il faudrait exiger que des avis publics soient diffusés dans la circonscription et que la population soit consultée. Des lignes directrices dans ce sens pourraient être établies à partir de la procédure prévue dans la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*.

Ces observations sont aussi pertinentes qu'elles l'étaient il y a quatre ans.

En ce qui concerne les coûts associés aux changements de nom de circonscription, le 2 avril 2004, M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, et Mme Diane Davidson, directrice générale adjointe des élections et première conseillère juridique, ont témoigné devant votre Comité au sujet du projet de loi C-20. Ils ont déclaré à votre Comité que si le projet de loi était adopté et que des élections étaient déclenchées après le 1<sup>er</sup> septembre 2004 (le jour de l'entrée en vigueur du projet de loi), les coûts découlant des changements de noms s'élèveraient à environ 500 000 \$. Même si des élections sont déclenchées avant cette date, le projet de loi entraînera des coûts substantiels. Nous ne disons pas que ces coûts sont inacceptables, mais nous soulignons simplement leur existence.



Your Committee notes that on April 2, 2004 the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs presented its Sixteenth Report to the House. The report related to the electoral boundaries readjustment process and the experience of the Subcommittee established to deal with objections of Members of Parliament to the reports of the electoral boundaries commissions. The report also dealt with riding names, and echoed your Committee's reluctance to deal with bills to change the names. As the report noted:

45. As a final point, as the commissions themselves recognized, if a riding name remains unchanged despite an objection, a Member can always use the option of a private Member's bill to change the name of the riding. It seems pointless to us for House business to be needlessly taken up with name changes from the commissions. Changes after the fact also lead to additional costs and work for Elections Canada. Therefore, we would alter the commissions' power in the case of riding names: when the responsible parliamentary committee unanimously supports an objection on a name change, the recommendation of that committee should be binding on the commission.

#### Recommendation 9

The Committee recommends that:

Section 23 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* be changed so that in the case of an objection to a proposed electoral district name, and where there is a unanimous recommendation of the relevant committee of the House that considers the objection, that the electoral boundaries commission shall follow the recommendation of the committee. This would simplify the business of the House of Commons and the Senate, which has already expressed dissatisfaction with private Members' bills to change riding names.

Your Committee finds this to be a sensible recommendation and supports the amendment to the *Electoral Boundaries Readjustment Act* proposed by the House of Commons committee.

Your Committee reiterates that there should be a revised process with the support of Guidelines provided by the Chief Electoral Officer to govern the changes of names at other times should extraordinary situations arise that may require constituency name changes.

Votre Comité note que le 2 avril 2004, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes a déposé son 16<sup>e</sup> rapport devant la Chambre. Le rapport porte sur le processus de révision des limites des circonscriptions électorales et l'expérience du Sous-comité chargé d'étudier l'objet des oppositions faites par les députés aux rapports des commissions de délimitation des circonscriptions électorales. Le rapport aborde également les noms des circonscriptions et, à l'instar de votre Comité, exprime la réticence que soulève l'étude des projets de loi proposant des changements de nom. Le rapport indique ce qui suit:

45. Un dernier point. Comme les commissions elles-mêmes l'ont noté, si le nom d'une circonscription n'est pas modifié en dépit d'une opposition, un député peut toujours déposer un projet de loi pour y parvenir. Il nous semble futile d'employer inutilement le temps de la Chambre à modifier les noms choisis par les commissions. Les changements *a posteriori* entraînent également des coûts et du travail supplémentaire pour Élections Canada. Par conséquent, il serait préférable de modifier le pouvoir des commissions pour ce qui est de la désignation des circonscriptions: lorsque le comité parlementaire compétent accueille à l'unanimité une opposition à un changement de nom, la recommandation de ce comité devrait lier la commission.

#### Recommendation 9

Le Comité recommande ce qui suit:

que l'article 23 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* soit modifié afin que, dans le cas d'une opposition à une proposition de nom de circonscription, et lorsqu'il y a une recommandation unanime du comité de la Chambre qui considère l'opposition, la commission de délimitation des circonscriptions électorales suive la recommandation du comité. Cela simplifierait les activités de la Chambre des communes et du Sénat, qui a déjà exprimé son opposition aux projets de loi visant à changer le nom d'une circonscription.

Votre Comité juge qu'il s'agit là d'une bonne recommandation et appuie la modification de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* proposée par le Comité de la Chambre des communes.

Votre Comité réaffirme qu'il faudrait adopter un processus révisé qui tienne compte des lignes directrices fournies par le directeur général des élections et s'applique aux situations particulières où des changements de nom pourraient s'imposer.

Thursday, May 6, 2004

Le jeudi 6 mai 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

NINTH REPORT

NEUVIÈME RAPPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-3, An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, April 22, 2004, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Votre Comité, auquel a été déferé le projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 22 avril 2004, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

*Le président,*

GEORGE J. FUREY

*Chair*



## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 5, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-3, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act, met this day at 4:20 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Welcome, senators.

[*Translation*]

We are going to continue our study of Bill C-3, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act.

[*English*]

To help us in our consideration of Bill C-3, we have two panels, the first of which is comprised of professors of political science. We will then hear a panel comprised of members of political parties and a representative from the Fraser Institute. Following that, we will go in camera to discuss a draft report of observations on Bill C-20.

I also understand that the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology is meeting in this room after our deliberations for a scheduled video conference with New Zealand. They would like our cooperation in vacating the room, if at all possible, before seven.

In that regard, I would ask the panellists, if they each wish to make representations — it is not necessary — to please keep it brief. I would ask senators to please get to your questions quickly, with as brief a preamble as possible.

Welcome today, Ms. Young, professor from the University of Calgary; Mr. Massicotte, associate professor, University of Montreal; Mr. Wiseman, associate professor, University of Toronto; and Mr. Smith, professor from the University of Saskatchewan.

**Mr. Nelson Wiseman, Associate Professor of Political Science, Faculty of Arts and Sciences, University of Toronto, As an individual:** Honourable senators, I was asked to speak for five minutes and then possibly for a briefer time. Do not hesitate to stop me at any time. Being an academic, I can tend to be long-winded.

I thank you for inviting me and for thinking that my views could contribute to your deliberations. I also thank the committee staff for forwarding to me some of the background materials on Monday, which I have now digested and ruminated on.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 5 mai 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu, se réunit aujourd'hui à 16 h 20 pour examiner cette mesure législative.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Sénateurs, bonjour.

[*Français*]

Nous allons continuer notre étude du projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu.

[*Traduction*]

Nous allons entendre, pour nous aider dans notre examen du projet de loi C-3, deux groupes de témoins, dont le premier est composé de professeurs de science politique. Nous entendrons ensuite un groupe composé de membres de partis politiques et d'un représentant de l'Institut Fraser. Nous siégerons ensuite à huis clos pour parler d'un projet de rapport sur les observations concernant le projet de loi C-20.

Je crois également savoir que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit dans cette salle pour y tenir une vidéoconférence avec la Nouvelle-Zélande. On nous a demandé de libérer la salle, si cela est possible, avant 19 heures.

Si ce point, je demanderais aux témoins qui souhaitent présenter un exposé, ce qui n'est pas obligatoire, de bien vouloir être brefs. Je demanderais également aux sénateurs de poser rapidement leurs questions, et de limiter le plus possible leur préambule.

Je souhaite la bienvenue aujourd'hui à Mme Young, professeure de l'Université de Calgary, M. Massicotte, professeur agrégé de l'Université de Montréal, M. Wiseman, professeur agrégé de l'Université de Toronto et M. Smith, professeur de l'Université de la Saskatchewan.

**M. Nelson Wiseman, professeur agrégé de science politique, Faculté des arts et des sciences, Université de Toronto, témoignage à titre personnel:** Sénateurs, on m'a demandé de présenter un exposé de cinq minutes et maintenant, on me demande de l'abrégé. N'hésitez pas à m'arrêter. Les professeurs d'université ont parfois tendance à s'écouter parler.

Je vous remercie de m'avoir invité et d'avoir pensé que mes opinions pouvaient vous être utiles. Je remercie également le personnel du comité qui m'a transmis lundi des documents d'information que j'ai maintenant assimilés et auxquels j'ai réfléchi.

It seems to be a paradox that governments from around the world have looked to Canada and its electoral system as a model, and to the Canadian Chief Electoral Officer for direction in constructing and operating their own electoral systems, while the Canadian courts have simultaneously assaulted and undermined the rules of our electoral system. Is there an act of Parliament that has sustained more challenges and disassembling than the Elections Act? At the same time, we might ask, are the rules of the electoral system a concern to common Canadians? Is there a single poll indicating that even one per cent of Canadians think revising the electoral system is a priority for public policy-makers such as yourselves?

It seems that this committee needs to consider different areas in its deliberations with respect to Bill C-3. The first is what effect will the proposed changes have on the political system. In this respect, we may discuss the potential proliferation of registered parties, the issuance of tax-deductible receipts, public funding and so on.

A second area is the bill's threshold of 1 candidate and 250 members as constituting a political party for purposes of law. A third is the bill's definition of a "party," which I will not repeat. Honourable senators are familiar with that. Lastly, what effect will there be if there is a vacuum created by the bill dying before the Supreme Court's deadline for revisions of the end of next month?

Whatever we may think of the Supreme Court's ruling in the *Figueroa* case, and I was flabbergasted by it although not completely surprised, given the court's record on electoral law, these issues will have to be addressed by public policy-makers like yourselves and public administrators in the office of Elections Canada.

As an academic, let me begin by hovering above these concerns and touching on the Supreme Court's thrust in terminology; the rationale for its decisions.

Two platitudes and imprecise phrases on which it constructs its judgment are: effective representation and meaningful participation. These are highly contested and elastic terms that, like rubber bands, can be stretched in different directions. The court, in my respectful opinion, is poorly trained and equipped to spell out what these terms should mean in theory or in practice. This is more properly the work of the political classes rather than the legal class. That is, it is better addressed by politicians, public administrators, political scientists, political philosophers — and the public itself, through the exercise of the franchise.

I find the court's very entertaining of the Charter challenges to our electoral law somewhat problematic. In its landmark 1981 patriation reference case decision, the court cited provincial election acts as part of provincial constitutions. By extension, federal election acts may be considered as part of the Constitution

Il semble quelque peu paradoxal que les gouvernements de divers pays considèrent que le système électoral canadien est un modèle à suivre et qu'ils demandent au directeur général canadien des élections des conseils pour mettre sur pied et faire fonctionner leurs propres systèmes électoraux alors qu'ici, les tribunaux canadiens ont porté de durs coups à notre système électoral et l'ont même ébranlé. Y a-t-il une loi du Parlement qui ait été autant contestée et disséquée que la Loi électorale? On pourrait aussi se demander si les règles de notre système électoral préoccupent vraiment les Canadiens. Y a-t-il un sondage qui indique qu'il y aurait ne serait-ce que 1 p. 100 des Canadiens qui estiment que les décideurs publics comme vous devraient procéder en priorité à une révision du système électoral?

Je pense que le comité doit examiner différents aspects dans son examen du projet de loi C-3. Le premier est celui de l'effet qu'auront les changements proposés sur notre régime politique. Sur ce point, on pourrait aborder le risque de prolifération des partis enregistrés, la délivrance de reçus déductibles d'impôt, le financement public, par exemple.

Un deuxième aspect est le seuil que fixe le projet de loi une reconnaissance d'un parti politique, à savoir un candidat et 250 membres. Un troisième est la définition de «parti» par le projet de loi, que je ne reprendrai pas ici. Les sénateurs la connaissent très bien. Enfin, on pourrait s'interroger sur ce qui se passerait si le projet de loi mourrait au *Feuilleton* avant l'expiration du délai accordé par la Cour suprême pour apporter des modifications, soit avant la fin du mois prochain.

Quelle que puisse être notre jugement sur l'arrêt *Figueroa* de la Cour suprême, et j'ai été sidéré de voir la cour prononcer cet arrêt, même si je n'ai pas été complètement surpris, compte tenu du bilan de la Cour en matière de droit électoral, ces questions devront être abordées par des décideurs publics comme vous et par les responsables du bureau d'Élections Canada.

En tant que professeur d'université, je vais effleurer ces différents aspects et commenter l'avancée de la Cour suprême dans le domaine de la terminologie et la raison d'être de ses décisions.

Voici les deux platitudes et expressions vagues sur lesquelles la Cour a construit ses décisions: représentation effective et participation utile. Ce sont des expressions très élastiques qui, comme des morceaux de caoutchouc, peuvent être étirées dans tous les sens; il n'est pas surprenant qu'elles aient été vivement critiquées. J'estime que la Cour est mal équipée et mal formée pour préciser ce que devrait être le sens de ces expressions en théorie ou en pratique. Cette tâche devrait plutôt revenir à des politiciens qu'à des juristes. C'est-à-dire qu'il serait préférable que ce soit des politiciens, des administrateurs publics, des spécialistes de la science politique et de la philosophie politique qui abordent ces questions — et le public le fait aussi lorsqu'il exerce son droit de vote.

J'estime que le seul fait que la Cour ait accepté d'examiner la conformité de notre législation électorale à la Charte fait problème. Dans son arrêt de principe de 1981, le renvoi sur le rapatriement de la Constitution, la Cour a déclaré que les lois électorales provinciales faisaient partie des constitutions des



of Canada. Since the court has also ruled that all elements of the Constitution must be considered together in judging conflicts between them, then in my opinion, the Charter ought not to be unquestionably trumping Parliament's electoral acts.

This is reinforced by the Constitution Act of 1867, which provides for elections, and electoral districts within it, suggesting they are part of our Constitutional infrastructure.

The late eminent political scientist, Donald Smiley, also noted that our electoral laws have at least a quasi-constitutional status and ought not to be treated like other, ordinary statutes, but alas, the die has been cast and the court has entered too eagerly onto this terrain at your expense.

I predict continuing challenges, with unpredictable legal upshots, no matter how careful you are in drafting new provisions. There is no Charter-proofing these laws because of the inconsistencies and impreciseness of the rulings we have had and that we will have.

To some, this permits a welcome measure of flexibility. To others, including myself, it means continued uncertainty, perpetual challenges and a further marginalization of parliamentarians. In my opinion, the court has been undermining rather than buttressing the integrity of the electoral system, a system which, since the 1970s, has become more accessible, transparent, open and participatory than at any earlier point in our history.

If honourable senators wish, I can now turn to areas identified earlier as needing your consideration.

**The Chairman:** First, Mr. Wiseman I will take you up on your invitation to interrupt you. You have now gone over five minutes. If you have an abbreviated version of the second part of your presentation, by all means give it. It is up to you.

**Senator Andreychuk:** Mr. Chair, may I intrude? This is a very significant bill. As indicated, we raised a number of concerns.

You have indicated that you want to hear all witnesses today and go to clause by clause tomorrow. If we do not hear the full presentations how do we manage to understand the content of the bill? These witnesses were called on very short notice, as you know. If we do not hear them here and have a dialogue, when do we have it and when do we properly assess the bill?

I would hope that there would be latitude to hear them fully.

provinces. Il paraît donc possible de considérer que les lois électorales fédérales font également partie de la Constitution du Canada. Étant donné que la Cour a également déclaré qu'il convient d'examiner ensemble tous les éléments de la Constitution en cas de conflit, j'estime que la Charte ne devrait pas automatiquement avoir préséance sur les lois électorales adoptées par le Parlement.

Cet argument est conforté par la Loi constitutionnelle de 1867 qui prévoit la tenue d'élections, et contient des dispositions relatives aux circonscriptions électorales, ce qui indique que ces aspects font partie de notre infrastructure constitutionnelle.

Le regretté Donald Smiley, une autorité dans le domaine de la science politique, a également noté que nos lois électorales ont au moins un statut quasi constitutionnel et qu'elles ne devaient pas être traitées comme les autres lois ordinaires; mais les jeux sont faits et la Cour s'est déjà ingérée dans ce domaine à vos dépens.

Je prévois qu'il y aura d'autres contestations constitutionnelles, qui auront des répercussions juridiques imprévisibles, quel que soit le soin que vous mettrez à rédiger ces nouvelles dispositions. Il est impossible de garantir la constitutionnalité de ces dispositions législatives à cause de l'imprécision et de l'incohérence des jugements qui ont été et qui seront prononcés.

Certains voient là une souplesse tout à fait souhaitable. Pour d'autres, comme moi, cette situation ne pourra que faire régner l'incertitude dans ce domaine, suscitera des contestations constantes et marginalisera davantage les parlementaires. J'estime que la Cour a compromis, au lieu de la renforcer, l'intégrité du système électoral, un système qui, depuis les années 70, est devenu, plus qu'il ne l'a jamais été auparavant, accessible, transparent, ouvert et qui favorise la participation populaire.

Si les sénateurs le souhaitent, je peux maintenant aborder les aspects qui, comme je l'ai mentionné il y a un instant, appellent un examen.

**Le président:** Tout d'abord, monsieur Wiseman, je vais vous prendre au mot et vous interrompre. Vous avez déjà utilisé vos cinq minutes. Si vous avez une version abrégée de la deuxième partie de votre exposé, je vous invite à la présenter. Cela dépend de vous.

**Le sénateur Andreychuk:** Monsieur le président, puis-je intervenir? Il s'agit là d'un projet de loi très important. Comme cela a été indiqué, nous avons soulevé un certain nombre d'aspects.

Vous avez déclaré vouloir entendre tous les témoins aujourd'hui et procéder demain à l'étude article par article. Si nous n'entendons pas les exposés au complet, comment pourrions-nous comprendre ce projet de loi? Ces témoins ont été invités au dernier moment, comme vous le savez. Si nous n'écoutons pas ce qu'ils ont à dire et n'entamons pas un dialogue avec eux, quand pourrions-nous le faire et à quel moment pourrions-nous examiner correctement ce projet de loi?

J'espérais que nous prendrions le temps d'entendre ces témoins.

**The Chairman:** That is what we are trying to do, Senator Andreychuk. Obviously we have two sets of panels and we want to hear from everybody. That is why I asked the witnesses to try and be as succinct as possible. Even under normal circumstances, we generally ask witnesses to speak for about five minutes and not much more than that. If there is a second part that you would like to present, Mr. Wiseman, go ahead, or if you wish to pass to one of your colleagues, we will hear from Mr. Massicotte. We will indeed give witnesses as much leeway as possible.

Thank you, Senator Andreychuk.

**Mr. Louis Massicotte, Associate Professor of Political Science, Faculty of Arts and Sciences, University of Montreal, As an individual:** Honourable senators, it is always a pleasure for an academic to be invited to share a few thoughts with the people who are responsible for establishing the rules of the electoral game, which is one of my areas of interest.

*[Translation]*

I'm going to speak in French as I know that your interpretation services are excellent. It may be pretentious for a professor to explain the definition of a political party to politicians. I'm going to try to shed some useful light on the subject. My first remark is that the thresholds for defining a political party are always somewhat arbitrary. They are stated not on the basis of deep philosophical thinking, but on the basis of the circumstances of the moment and the convictions of those empowered to make the decision. We all know that. Now, to get an idea of the ideal threshold, one may consider what exists elsewhere and wonder whether the wisdom of the democratic nations converges in a specific direction so as not to seem too "way-out" in coming round to that view. This comparative empiricism has its limits. It's not to the Supreme Court's liking, but it can shed some helpful light.

I could provide some new information on the subject. I examined the legislation in effect a few years ago respecting the registration of political parties in six democratic countries: the United States, the United Kingdom, Germany, France, Australia and Ireland. You may be surprised to learn this, but nearly all those countries were distinctly less demanding than we are with regard to the registration of new parties. Five of the countries did not require a minimum number of members or a minimum number of candidates. Australia, I believe, required that there be 500 members and at least one candidate within a period of four years. In requiring only a single candidate, the bill is definitely not far from the international average, even though some may consider that requirement too laxist.

Now if we want to impose thresholds, and this is really the focus of my presentation, my message, I wonder whether it's not preferable to stick to purely quantitative criteria, such as a number of candidates or members, because those criteria are much easier to enforce.

**Le président:** C'est ce que nous essayons de faire, sénateur Andreychuk. Vous savez qu'il y a deux séries de témoins et nous voulons les entendre tous. C'est la raison pour laquelle j'ai demandé aux témoins d'être aussi brefs que possible. Même dans des circonstances normales, nous demandons généralement aux témoins de parler pendant cinq minutes environ, pas beaucoup plus. Monsieur Wiseman, si vous voulez présenter une seconde partie, allez-y, ou si vous souhaitez donner la parole à un de vos collègues, nous allons entendre M. Massicotte. Nous allons donner aux témoins toute la latitude possible.

Merci, sénateur Andreychuk.

**M. Louis Massicotte, professeur agrégé de science politique, Faculté des arts et des sciences, Université de Montréal, témoignage à titre personnel:** Honorables sénateurs, c'est toujours un plaisir pour un professeur d'université d'être invité à livrer ses réflexions aux personnes qui sont chargées d'établir les règles du jeu électoral, un des domaines auxquels je m'intéresse.

*[Français]*

Je vais parler en français étant donné que je connais l'excellence de vos services d'interprétation. Il est peut-être prétentieux pour un professeur d'expliquer à des politiciens la définition d'un parti politique. Je vais essayer de vous apporter un certain éclairage utile. Ma première remarque est que les seuils pour définir un parti politique sont toujours un peu arbitraires. Ils sont énoncés non pas sur la base d'une profonde réflexion philosophique, mais en fonction des circonstances du moment et des convictions de ceux qui sont habilités à prendre la décision. On sait tous cela. Maintenant, pour se faire une idée du seuil idéal, on peut tenir compte de ce qui existe ailleurs et se demander si la sagesse des nations démocratiques converge dans un sens précis pour ne pas avoir l'air trop «way-out» en s'y ralliant. Cet empirisme comparatif a ses limites. Il n'est pas du goût de la Cour suprême mais il peut fournir un éclairage intéressant.

À cet égard, je pourrais apporter un élément d'information inédit. J'ai examiné les législations en vigueur il y a quelques années concernant l'enregistrement des partis politiques dans six pays démocratiques. Il s'agissait des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de la France, de l'Australie et de l'Irlande. Vous serez peut-être surpris de l'apprendre, mais presque tous ces pays étaient nettement moins exigeants que nous ne le sommes au chapitre de l'enregistrement des nouveaux partis. Cinq de ces pays n'exigeaient pas de nombre minimal de membres ou de nombre minimal de candidats. Quant à l'Australie, elle exigeait, je pense, 500 membres et la présentation d'au moins un candidat dans un laps de temps de quatre ans. En exigeant qu'un seul candidat, le projet de loi n'est certainement pas loin de la moyenne internationale, même si certains peuvent juger ce dispositif trop laxiste.

Maintenant, si on veut imposer des seuils et c'est vraiment le cœur de ma présentation, de mon message, je me demande s'il n'est pas préférable de s'en tenir à des critères purement quantitatifs, comme un nombre de candidats ou de membres parce que ces critères sont beaucoup plus faciles à appliquer.



Taking more qualitative criteria into consideration makes the decision much more difficult to make and acceptance of that decision will become more uncertain, which risks putting us back before the courts. I wouldn't want to be in the position of the judge or government official who has to determine whether running in elections is one of the fundamental purposes of a political party.

Here it seems to me we are entering a highly subjective area. In the case of a purpose, it will be fairly easy to determine because, if the party has previously put up a candidate, it is assumed that it is interested in the electoral process. But from what point is that essential? In a way, won't this criterion implicitly conflict with the single candidate criterion, which the bill moreover supports? If you tell a candidate, a political party, that it's enough to put up one candidate, it will put up one candidate. At the same time, you have to see whether the question would arise at some point. There are 308 electoral districts in Canada. You've put up a single candidate. How will you really make us believe that a fundamental purpose of yours is to take part in the electoral process since you're putting up only one candidate, when there are 308 opportunities?

In other words, this criterion could well cancel out the previous numerical criterion that you've stated. The Court, and indirectly the Commissioner, is being asked to explore the public statements of a party or its candidates, a statement in support of another political party or a candidate of another political party. That's paragraph 521.1(4)(c). It is also required that it be ensured that the party is not under the direct or indirect control of another entity or that the party is not using its status as a registered party primarily for the purpose of providing financial assistance to another entity. That's paragraph 521.1(4)(e) in that case. That's a lot of value judgments that are hard to make. Are we really sure that those who must make them are equipped to do so?

This leads me to conclude that it would be preferable to delete all references to the fundamental purposes of the parties from the bill and to stick to quantitative criteria. That would foster the emergence of a larger number of parties. We would have more than the 10 or 12 we're used to in this country, which, on a contemporary world scale, would not be dramatic at all. I'll spare you the figures I've accumulated concerning other countries, but the number of registered and recognized parties in most countries is distinctly higher than the number we have here. For the most part, of course, those parties are utterly marginal in an electoral sense, but they are allowed to exist.

[English]

**Ms. Lisa Young, Professor of Political Science, Faculty of Social Sciences, University of Calgary, As an individual:** Thank you for the invitation to speak. I agree entirely with my colleague, Mr. Massicotte's, analysis of both the proposed legislation as it compares to the registration requirements in other comparable

La prise en considération de critères plus qualitatifs rend la décision beaucoup plus difficile à prendre et son acceptation va devenir plus aléatoire, ce qui risque de nous faire retourner devant les tribunaux. Je ne voudrais pas être dans la position du juge ou du fonctionnaire qui aura à déterminer si la participation aux élections constitue un des objectifs essentiels d'un parti politique.

Là, il me semble qu'on va dans un domaine hautement subjectif. Que ce soit un objectif, ce sera assez facile à déterminer parce que si le parti a déjà présenté un candidat, on présume qu'il s'intéresse au processus électoral. Mais à partir de quel stade est-ce essentiel? D'une certaine façon, ce critère ne va-t-il pas implicitement à l'encontre du critère du candidat unique auquel le projet de loi se rallie par ailleurs? Si vous dites à un candidat, à un parti politique, d'une part, qu'il suffit de présenter un candidat, il vous présente un candidat. En même temps, d'autre part, vous devez vérifier si la question va se poser à un moment donné. Il y a 308 circonscriptions au Canada. Vous avez présenté un seul candidat. Comment voulez-vous nous faire croire de façon crédible que c'est un objectif essentiel de votre part de participer au processus électoral puisque vous ne présentez qu'un candidat alors qu'il y a 308 possibilités?

Autrement dit, ce critère risque d'annuler le précédent critère numérique que vous avez formulé. On demande au tribunal, et indirectement au commissaire, d'explorer les déclarations publiques d'un parti ou de ses candidats, une déclaration au soutien d'un autre parti politique ou d'un candidat d'un autre parti politique. Il s'agit de l'article 521.1(4)c). On demande également de s'assurer si le parti n'est pas contrôlé directement ou indirectement par une entité ou qu'il utilise son statut de parti enregistré principalement pour procurer une aide financière à une autre entité, dans ce cas il s'agit de l'article 521.1(4)e). Cela fait beaucoup de jugements de valeur difficiles à porter. Sommes-nous vraiment sûrs que ceux qui doivent les porter soient équipés pour le faire?

Cela m'amène à conclure qu'il serait préférable d'éliminer du projet tout ce qui a trait aux objectifs essentiels des partis et de s'en tenir à des critères quantitatifs. Cela faciliterait l'émergence d'un plus grand nombre de partis. Nous en aurions plus que les dix ou 12 auxquels nous sommes habitués dans ce pays, ce qui, à l'échelle du monde contemporain, n'aurait rien de dramatique. Je vous fais grâce des chiffres que j'ai accumulés concernant d'autres pays, mais je peux vous assurer que la moyenne des partis qui existent dans la plupart des pays et qui sont enregistrés et reconnus est nettement plus élevée que celle que nous avons ici. Pour la plupart, bien sûr, ces partis sont totalement marginaux sur la scène électorale, mais on leur permet d'exister.

[Traduction]

**Mme Lisa Young, professeure de science politique, Faculté des sciences sociales, Université de Calgary, témoignage à titre personnel:** Merci de m'avoir invitée à prendre la parole ici. Je souscris entièrement à l'analyse que fait mon collègue, M. Massicotte, du projet de loi, à la lumière des conditions

countries and his argument that we need to be quite open, that we cannot make qualitative judgments about what is or what is not a political party.

I will not belabour that. I wish to talk further about what this likely means. The reality here is that the Supreme Court has, like it or not, dictated a very low threshold for becoming a registered political party. They have done so, ironically, at a time when Canada has become one of the political systems whose political parties are the most extensively publicly funded of any in the world. There are some interesting consequences that may follow from that. I wish to explore that somewhat, on the understanding that Parliament will revisit some of these questions in the next two years because there is a sunset clause that comes with this proposed legislation.

We first need to think about what the likely consequences are politically. Will we see a huge increase in the number of registered political parties? My best guess — it is an informed guess, but only a guess — is that we will see an increase, although not necessarily a huge one. There are clear incentives for interest groups or other organizations that are or are not politically engaged to register as political parties. Most notable among them is access to the political contribution tax credit, which will presumably help them with their fundraising activities, and second, access to free broadcast time during a federal election.

That said, this does not mean that every interest group in Canada will necessarily register itself as a political party. There are also disincentives to registration that we need to keep in mind before we become too alarmed about this proposed legislation. First, there will be clear costs of compliance with it. There is a \$1,000 registration to run even one candidate. Registration as a political party requires filing of annual audited returns. It is not cost-free, in other words, to register as a political party. I do not think that every little interest group in the country will necessarily leap into the fray and do so.

Second, even though the political contribution tax credit will conceivably help interest groups in raising funds, their contributors will lose their privacy. If they make contributions over the threshold for disclosure, their names will be disclosed in the annual report of that political party.

Third, any political organization that registers itself as a political party will no longer be able to accept contributions from trade unions or corporations. For some interest groups or organizations, that might make this a proposition with very little merit.

Finally, we must keep in mind that interest groups that rely on contributions from individuals are very careful to maintain their image in order to maintain their contributor loyalty. If they appear to be abusing the public purse by registering illegitimately for the tax credit, they may pay a price in terms of contributions. I

d'enregistrement qui existent dans des pays comparables, et à son argument selon lequel nous devons être très souples et éviter de faire des jugements qualitatifs sur ce que doit être un parti politique.

Je ne vais pas m'étendre davantage sur ce point. Je souhaite plutôt examiner les répercussions possibles. Il faut partir du fait que la Cour suprême, que nous soyons d'accord avec elle ou pas, a fixé un seuil très bas pour l'enregistrement d'un parti politique. Il est paradoxal que cette décision ait été prise à un moment où le Canada a adopté un régime politique qui accorde aux partis politiques un financement public plus généreux que n'importe quel autre pays au monde. Cela pourrait avoir des conséquences intéressantes. C'est le sujet que j'aimerais approfondir en tenant pour acquis que le Parlement sera amené à revoir ces questions d'ici deux ans, puisque le projet de loi contient une disposition de temporisation.

Il convient d'abord de réfléchir aux conséquences que ce projet pourrait avoir sur le plan politique. Allons-nous constater une forte augmentation du nombre des partis politiques enregistrés? Je prévois, et ce n'est qu'une simple prévision, qu'il y aura effectivement une augmentation mais qu'elle ne sera pas nécessairement très forte. Il y a des mesures qui vont inciter des groupes d'intérêt ou d'autres organismes qui ne sont pas toujours engagés politiquement à s'enregistrer comme parti politique. La principale de ces incitations est l'accès au crédit d'impôt pour les contributions politiques, ce qui devrait aider ces organismes à lever des fonds, et deuxièmement, l'accès à un des périodes gratuites de radiodiffusion pendant les élections fédérales.

Cela dit, les groupes d'intérêt canadiens ne vont certainement pas tous vouloir s'enregistrer en tant que parti politique. L'enregistrement comporte des désavantages qu'il ne faut pas oublier et qui viennent atténuer les répercussions de ce projet de loi. Tout d'abord, il y a les coûts d'observation de la loi. Un parti doit payer 1 000 \$ pour enregistrer ne serait-ce qu'un seul candidat. Une fois enregistré, le parti politique est tenu de présenter annuellement des rapports vérifiés. Autrement dit, le fait de s'enregistrer comme parti politique entraîne des frais. Je ne pense pas que tous les groupes d'intérêt canadiens vont profiter de cette possibilité.

Deuxièmement, si on peut concevoir que le crédit d'impôt pour contributions politiques va faciliter la levée de fonds, les personnes qui versent des contributions vont par contre perdre leur anonymat. Si elles font des contributions supérieures à un certain montant, leurs noms figureront dans le rapport annuel du parti politique concerné.

Troisièmement, une organisation politique qui s'enregistre comme parti politique ne sera plus autorisée à accepter des contributions provenant de syndicats ou d'entreprises. Certains groupes d'intérêt et organisations verront là un aspect très dissuasif.

Enfin, il convient de rappeler que les groupes d'intérêt qui sont financés par des contributions venant de particuliers sont très sensibles à leur image car ils veulent continuer à mériter la loyauté de leurs membres. Si ces groupes semblent vouloir profiter des fonds publics en s'enregistrant de façon illégitime dans le seul but



do not think we will see a huge influx of interest groups, but we will certainly see some. Even when we had a very high limit of 50 candidates, we saw organizations such as the Natural Law Party or the Marijuana Party that were single interest groups or seemed to be apolitical groups, forming as political parties. We will see some of this.

Should we be concerned? There are two things that we need to be concerned about. First, the impact that this will have on free broadcast time. The proposed legislation, as I read it, currently obliges all networks to give two minutes to every registered political party during an election campaign. If we see 10, 20 or 100 new parties all taking them up on this, the implications for broadcasters, I think, are quite significant and they are likely to lobby very hard to not have to provide this time. It would be a great pity if we no longer had free public broadcasting available to our registered political parties. This is something we will have to consider, namely, does every group that registers as a party and runs one candidate necessarily qualify for free broadcasting time?

The second and most profound question is the cost to the public purse of offering the political contribution tax credit to all registered political parties. There is probably no way around it if we want to maintain the tax credit. It is a regulatory innovation that we should certainly keep. It has all kinds of merit. However, this will create a pressure on it.

One of the things that Parliament will need to look at when it reconsiders the proposed legislation in the next couple of years is whether there should be restrictions on how political parties can spend monies that were raised through the political contribution tax credit. In particular, whether they can make transfers to organizations other than political parties. I point here to the now deregistered Natural Law Party of Canada, which, on a regular basis, has made transfers to the tune of \$20,000 a year to an organization referred to in its financial statements as the organization that sponsors NL. Presumably, that is a religious or quasi-religious organization.

It seems there is little we can do about what the Supreme Court has dictated on the registration of parties, but there are all kinds of implications for the public purse and the broadcasting requirement that Parliament will have to examine in the coming years.

**Mr. David Smith, Professor of Political Studies, College of Arts and Sciences, University of Saskatchewan, As an individual:** I will not talk about the details of the proposed legislation; people have mentioned that already and I know you are familiar with it. I do

d'obtenir un crédit d'impôt, ils risquent d'en payer le prix, sous la forme d'une diminution des contributions. Je ne pense pas que nous allons assister à l'enregistrement massif de groupes d'intérêt, mais il y en aura certainement un certain nombre qui le feront. Même avec la limite très élevée de 50 candidats, des organisations comme le Parti de la loi naturelle ou le Parti de la marijuana qui étaient des groupes d'intérêt ou des groupes apolitiques, se sont constitués en partis politiques. Il y en aura donc un certain nombre qui le feront.

Cela doit-il nous inquiéter? Il y a deux choses qui devraient nous inquiéter. Premièrement, il y a l'impact que cela aurait sur le temps d'antenne gratuit. Le projet de loi, tel que je le comprends, oblige actuellement tous les réseaux à accorder deux minutes au cours de la campagne électorale à tous les partis politiques enregistrés. Si 10, 20 ou 100 nouveaux partis apparaissaient, et s'ils souhaitaient tous profiter de cette offre, cela aurait des répercussions très importantes sur les diffuseurs qui exerceraient probablement des pressions pour ne pas être obligés de fournir ce temps d'antenne gratuit. Il serait très regrettable de refuser à nos partis politiques enregistrés du temps d'antenne gratuit. C'est un aspect que nous devons examiner; nous devons nous demander si tous les groupes qui s'enregistrent comme parti et qui présentent un candidat ont automatiquement droit à du temps d'antenne gratuit.

La deuxième question, plus fondamentale, est celle du coût que représente pour le gouvernement le fait d'offrir un crédit d'impôt pour contributions politiques à tous les partis politiques enregistrés. Cela paraît difficilement évitable si nous voulons conserver le crédit d'impôt. C'est une innovation réglementaire que nous devrions certainement conserver. Elle offre toutes sortes d'avantages. Je pense néanmoins que ce projet de loi aura un effet sur cette mesure.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi qui doit se faire d'ici deux ans, le Parlement sera amené à examiner l'opportunité d'imposer des restrictions sur la façon dont les partis politiques peuvent dépenser les fonds obtenus grâce au crédit d'impôt pour contributions politiques. En particulier, il faudra se demander si ces partis peuvent les transférer à des organismes autres que des partis politiques. Je pense ici au Parti de la loi naturelle du Canada qui n'est plus enregistré et qui transférait régulièrement chaque année des montants de 20 000 \$ à une organisation déclarée dans ses états financiers comme étant l'organisation qui parraine la LN. Il s'agit sans doute d'une organisation religieuse ou quasi religieuse.

Je ne pense pas qu'il soit possible de modifier les règles énoncées par la Cour suprême au sujet de l'enregistrement des partis, mais elles vont entraîner toutes sortes de répercussions pour le trésor public et pour le temps de radiodiffusion et le Parlement devra se pencher sur ces aspects dans les années qui viennent.

**M. David Smith, professeur d'études politiques, Collège des arts et des sciences, Université de la Saskatchewan, témoignage à titre personnel:** Je ne vais pas parler des dispositions du projet de loi; les gens en ont déjà parlé et je sais que vous les connaissez déjà.

want to talk about what I see, in a more general sense, as the effect of this proposed legislation and the Supreme Court judgment on the party system.

You cannot rush to judgment, but I think that the Supreme Court decision and the government's response will have a significant effect in both the notional and conceptual sense on how Canadian political parties work. The practical impact will have to wait. You will have to see it in the context of a widespread discussion about the democratic deficit and the decline of voter turnout and participation. If you look at today's *National Post*, there is an article entitled, "Political parties may be over. Local candidates are attracting more support than party platforms and leaders." That kind of publicity in journalism continues almost daily.

I see looking at it in two respects. In one way, it seems that the decision and the proposed legislation deconstruct our understanding of political parties, the traditional way that we have looked at them and the way that every political science book looks at them, namely, that you can have a party of one versus a party of thousands. That is counter to all of our learning. Also, to look at political parties now whose purpose is to express opinion, which is said in the judgment, versus an organization designed to structure the vote, that is, to align partisanship or to mobilize voters, which is the traditional way that all books talk about it. These are not set up as alternatives but really as equals. This is a very important point.

Mr. Saada, the Leader of the Government in the House of Commons, has said that an increase in the number of parties will widen the spectrum of opinion available to Canadians and re-engage them — these are his words — in the political process.

That may or may not be the case, but certainly this is one argument, and it is underlined by Mr. Justice Iacobucci's majority decision. He said all political parties are capable of introducing unique interests and concerns into political discourse. I believe the Supreme Court decision eradicates the old distinction between serious and frivolous political parties that runs through much of the literature. It makes pluralism a fundamental factor in Canadian electoral democracy.

That is deconstructing. On the other hand, it also constructs. For the first time in Canadian law, you have a definition of what a political party is. Historically in this country, as in Great Britain, there has been limited state interference in the internal affairs of political parties. Except for the change in the Criminal Code in 1919, section 98, the laws of Canada have not prescribed the authorization, prohibition or the specific method of formulation of a political party. This marks a significant change. In one way, you could sum it by saying that it reconstitutes the electoral process.

J'aimerais parler d'une façon plus générale de l'effet qu'auront, d'après moi, ce projet de loi et le jugement de la Cour suprême sur notre système de partis.

Il ne faut pas juger trop vite, mais je pense que l'arrêt de la Cour suprême et la réponse que lui apporte le gouvernement auront un effet important sur le fonctionnement des partis politiques canadiens, tant sur le plan notionnel que conceptuel. Il faudra attendre pour pouvoir en évaluer les répercussions concrètes. Il faudra examiner ces aspects dans le contexte d'un large débat au sujet du déficit démocratique et de la baisse de la participation des électeurs. Dans le *National Post* d'aujourd'hui, il y a un article intitulé «La fin des partis politiques? Les candidats locaux attirent davantage les électeurs que les programmes et les chefs de parti.» On retrouve ce genre de chose pratiquement tous les jours dans les journaux.

Je pense que l'on peut examiner cette question sous deux angles différents. D'une certaine façon, il semble que la décision et le projet de loi bouleversent la façon dont nous considérons les partis politiques et la façon dont tous les traités de science politique les décrivent, à savoir qu'il peut y avoir un parti n'ayant qu'un membre et un parti en comptant des milliers. Cela va à l'encontre de tout ce que nous avons appris. Il y aura maintenant des partis politiques dont l'objectif sera de faire connaître un point de vue, comme cela est dit dans le jugement, et des organisations visant à structurer le vote, c'est-à-dire à mobiliser les électeurs et à regrouper les partisans, qui est le rôle traditionnel des partis décrit dans tous les traités. Ces deux types de partis ne sont pas conçus comme des structures alternatives mais comme des structures égales. C'est là un point très important.

M. Saada, le leader du gouvernement à la Chambre des communes, a déclaré qu'une augmentation du nombre des partis aura pour effet d'élargir la gamme des opinions offertes aux Canadiens et de les amener à se réinsérer, ce sont ses propres termes, dans le processus politique.

C'est peut-être ce qui se passera mais, de toute façon, c'est un argument qui a été utilisé par le juge Iacobucci dans la décision majoritaire. Il a déclaré que tous les partis politiques sont en mesure de faire valoir des préoccupations et des intérêts particuliers dans le débat politique. Je pense que l'arrêt de la Cour suprême a eu pour effet de supprimer l'ancienne distinction entre les partis politiques sérieux et les partis frivoles que l'on retrouve dans la plupart des études portant sur ce domaine. Cet arrêt fait du pluralisme un élément fondamental de la démocratie électorale canadienne.

C'est un aspect négatif. Par contre, cette approche a aussi un effet positif. Pour la première fois, le droit canadien définit la notion de parti politique. Historiquement, au Canada, comme en Grande-Bretagne, l'État ne s'est pas beaucoup intéressé aux affaires internes des partis politiques. À l'exception du changement apporté au Code criminel en 1919, l'article 98, les lois canadiennes n'ont pas tenté de régir la formation des partis politiques; elles ne les interdisent pas et elles ne les autorisent pas non plus. Cela représente un changement important. D'une certaine façon, on pourrait le résumer en disant que ce projet de loi restructure le processus électoral.



The Supreme Court decision is significant. Justice Iacobucci says that participation in the electoral process is intrinsically valuable in an independent democracy for the outcome of the election. Why? Because of the diversity of opinion. This business of the diversity of opinion is extremely important. We have in the proposed legislation and in the judgment an attempt at a reconciliation of Canada's tradition of national, unifying, cohesive parties on the one hand — the Liberals and Conservatives, historically — and newfound protection of minority rights within electoral politics, which I think is absolutely new, as opposed to in the Charter. You have an attempt to reconcile the Charter to electoral politics. This will not go away, whether people think it is unfortunate or not. This is absolutely fundamental to the future of politics in this country.

National parties are interpreted historically as essentially unifying this country as a territorial entity. In this judgment, we see an argument for small parties as essential to the vigour of Canadian electoral democracy and electoral democratic society. This was foreshadowed in the Quebec secession reference, where there was talk about principles, the rule of law, democracy, federalism and the protection of minorities. Now we have the protection of minorities through the electoral system. These are complementary views; they are not hostile. Large national parties are unifiers; small parties or special interest parties express or ventilate voters' particular opinions.

In one respect, then, I would conclude that the Supreme Court decision and Bill C-3 echo, in a sense, the achievement of 1867. Then it was territorial unity and the particularism of the territories in this country; now it is societal.

All Western countries are faced with declining voter turnout. The Supreme Court decision and the proposed legislation constitute a response that may help retain the integrity of the electoral system, which is the foundation of Canadian democracy.

**Senator Andreychuk:** I appreciate the varying points of view. They are all necessary. Some are complementary; some are not. Mr. Smith said that we would know once we start to apply this what the real effect is. We are all guessing at it now.

One part concerns me, and perhaps Mr. Massicotte or Ms. Young could respond. We are defining a political party in very broad terms, and the one that I am concerned about is that one of the fundamental purposes of a party is to participate in public affairs. I am not quite sure what those terms mean.

We are placing it in the hands of Elections Canada and the Chief Electoral Officer to determine whether that test is met. When Mr. Kingsley appeared here, at first he said that he was ready. If the mandate were given, obviously as a professional

L'arrêt de la Cour suprême est important. Le juge Iacobucci affirme que la participation au processus électoral est une valeur intrinsèque dans une démocratie indépendante parce qu'elle influe sur le résultat des élections. Pourquoi? À cause de la diversité d'opinions. Cette diversité est extrêmement importante. Le projet de loi et la décision de la Cour suprême tentent de concilier la tradition canadienne qui favorise les partis nationaux, qui jouent un rôle unificateur et structurant — les libéraux et les conservateurs, historiquement — et le souci assez nouveau de protéger les droits des minorités par le biais des règles électorales, ce qui me paraît tout à fait nouveau, et non par la Charte. C'est une tentative de conciliation de la Charte avec les règles électorales. Cette tendance ne disparaîtra pas, quel que soit l'avis des gens à ce sujet. C'est un aspect absolument fondamental de l'avenir de notre régime politique.

Historiquement, les partis nationaux ont joué un rôle essentiel, à savoir unifier le pays en tant qu'entité territoriale. Dans ce jugement, la cour affirme que les petits partis jouent un rôle essentiel dans la démocratie électorale canadienne et notre société démocratique. C'est ce qu'annonçait le renvoi sur la sécession du Québec dans lequel la cour avait invoqué certains principes, la suprématie de la loi, la démocratie, le fédéralisme et la protection des minorités. Les minorités sont désormais protégées par le système électoral. Ce sont là des points de vue complémentaires et non pas contradictoires. Les grands partis nationaux ont un rôle unificateur tandis que les petits partis ou les partis qui représentent des intérêts particuliers représentent la diversité des opinions des électeurs.

Je dirais donc que, sous cet aspect, l'arrêt de la Cour suprême et le projet de loi C-3 viennent compléter, dans un certain sens, ce qui a été réalisé en 1867. À l'époque, il s'agissait d'unité territoriale et des particularismes territoriaux de notre pays alors qu'aujourd'hui, il s'agit d'unité sociale.

Tous les pays occidentaux font face à une désaffection des électeurs. L'arrêt de la Cour suprême et le projet de loi constituent une réponse à cette situation qui permettra peut-être de préserver l'intégrité du système électoral, qui est à la base de la démocratie canadienne.

**Le sénateur Andreychuk:** Je comprends ces différents points de vue. Ils ont tous leur raison d'être. Certains sont complémentaires, d'autres non. M. Smith a déclaré que nous ne connaissons l'effet réel de ces modifications que lorsqu'elles auront été en vigueur pendant un certain temps. À l'heure actuelle, nous pouvons uniquement essayer de deviner ce qui se passera.

Il y a un aspect qui me préoccupe, et j'aimerais que M. Massicotte ou Mme Young me réponde. La notion de parti politique est définie en termes très larges et l'élément de cette définition qui m'inquiète est celle qui énonce qu'un des objectifs essentiels d'un parti est de participer aux affaires publiques. Je me demande un peu ce que veulent dire ces mots-là.

Nous confions à Elections Canada et à son directeur général le soin de décider si cette condition est remplie. Lorsque M. Kingsley a comparu devant nous, il a déclaré au début qu'il était prêt à le faire. Il a déclaré que, si cette tâche lui était confiée,

bureaucrat, he would carry it out to the best of his professional ability. When he was asked what guidelines he would use, what would be the due process model for someone who was rejected, or someone who wanted to appeal a decision as to whether a group should or should not be recognized, since the entire process is not in the bill, Mr. Kingsley said, "Well, if you are going to ask me to do all that, I will have to think about how I do it," and he backed off a definitive answer.

Is our concern about that subject legitimate? We are saying that somebody — and that is Mr. Kingsley — will have to determine that, but we have not really focused on how he will do it, when he will do it and the due process that will go into it. Are we then politicizing the very officer whom we have spent so many years trying to keep neutral?

I know from my own experience in going to other countries that they have used us as a model, first in the appointment of the Chief Electoral Officer and ensuring that he does not represent just the ruling party's point of view, but also in ensuring that the actions of the electoral commission and the Chief Electoral Officer are not politicized, are beyond reproach and maintain neutrality. If we are to embed Mr. Kingsley in making all these value judgments, are we not drawing him into political value judgments?

**Mr. Massicotte:** I will venture a few thoughts on this subject. I tend to share this concern. The Chief Electoral Officer has been with provided good opportunity to make his own case on this, and I do not pretend to argue on his behalf. Certainly, knowing the incumbent Chief Electoral Officer, and having known his predecessor, Jean-Marc Hamel, I would say that one of the reasons we have been able to build that institution and maintain one single official in charge of the electoral process — this is not the most common solution in the democratic world, but it has been in force since 1920 and has been a wonderful success, in my view — is that the Chief Electoral Officer was not too involved in making very difficult decisions involving value judgments. The occupational pattern of Chief Electoral Officers has not been one associated with politics. It has always been professional administrators. The first incumbent appointed in 1920 was a lawyer, but all of the others were professional administrators.

When you look at some of the criteria that they are invited by the proposed legislation to take into account, you read things like, and I again draw your attention to this, asking them to determine whether a party is under the control, direct or indirect, of another entity, or the party is using its status as a registered party primarily for the purpose of providing financial assistance to other entities. That leads you into very difficult, dangerous territory — into a minefield.

il s'en acquitterait au mieux de ses capacités professionnelles, comme doit le faire tout bon fonctionnaire. Lorsqu'on lui a demandé quelles étaient les lignes directrices qu'il appliquerait, quel serait le modèle d'équité procédurale que pourrait invoquer l'organisme dont la demande a été rejetée ou la personne qui voudrait interjeter appel d'une décision accordant ou refusant la reconnaissance à un groupe donné, puisque le projet de loi ne décrit pas ce processus en détail, M. Kingsley a répondu: «Eh bien, si vous me demandez de faire tout ça, il va falloir que je réfléchisse un peu à comment je vais m'y prendre», et il a alors refusé de s'engager sur ces questions.

Avons-nous raison de nous poser des questions sur ce point? Nous disons que quelqu'un, et cela sera M. Kingsley, devra prendre ce genre de décision, mais nous n'avons pas vraiment précisé la façon dont il faudra prendre cette décision, ni le moment, ni la procédure qu'il faudra suivre. Ne risquons-nous pas de politiser une fonction dont nous essayons de préserver depuis des années la neutralité?

Je sais, d'après l'expérience que j'ai acquise en visitant d'autres pays qui nous ont pris comme modèle, tout d'abord en nommant un directeur général des élections et en veillant à ce qu'il ne représente pas simplement le point de vue du parti au pouvoir mais aussi en veillant à ce que les mesures prises par la commission électorale et le directeur général des élections ne soient pas politisées, que ces institutions doivent être au-delà de tout soupçon et impartiales. Je me demande si, en chargeant M. Kingsley de faire tous ces jugements de valeur, nous n'allons pas l'amener à rendre des jugements de valeur de nature politique.

**M. Massicotte:** Je vais vous livrer quelques idées sur ce sujet. Je partage cette préoccupation. Le directeur général des élections a déjà eu l'occasion de présenter son point de vue et je ne vais certainement pas prétendre parler en son nom. Néanmoins, connaissant le directeur général actuel ainsi que son prédécesseur, Jean-Marc Hamel, je dirais qu'une des raisons pour lesquelles nous avons pu créer cette institution et confier à un seul fonctionnaire la direction du processus électoral, ce qui n'est pas la solution la plus fréquemment retenue dans les pays démocratiques mais qui est en vigueur ici depuis 1920, et qui est, d'après moi, une grande réussite, est que le directeur général des élections n'a pas à prendre de décisions très complexes faisant appel à des jugements de valeur. Jusqu'ici, le directeur général des élections n'a jamais été choisi parmi la classe politique. Ces directeurs ont toujours été des administrateurs professionnels. Le premier directeur nommé en 1920 était un avocat, mais tous les autres étaient des administrateurs professionnels.

Lorsqu'on examine les critères que le directeur général doit prendre en considération selon le projet de loi, on constate, et là j'attire encore une fois votre attention sur ce point, qu'on lui demande de décider si le parti est contrôlé, directement ou indirectement, par une entité ou s'il utilise son statut de parti enregistré principalement pour procurer une aide financière à une autre entité. Cela va le conduire dans un domaine très complexe et dangereux, en fait dans un champ de mines.



I am absolutely confident that the Chief Electoral Officer can make very good judgments on these issues, but will they be accepted as such by the people to whom they will be applied? That is certainly a cause for concern to me.

**Ms. Young:** I will very briefly respond. It seems that the only choice that the Chief Electoral Officer will have in implementing this proposed legislation is to simply say that any organization that meets the formal criteria of running a candidate and having 250 members must qualify. If the Chief Electoral Officer starts making qualitative judgments about what is or is not a legitimate political party, it is almost certain that whoever is holding that office will harm the office as a result. Even if the Chief Electoral Officer were to set out a set of criteria for exactly what we see as being “engaged in public affairs,” that is fraught with difficulties. It is almost certain to end up back in court. I do not see any way of doing this other than to go by the quantitative as opposed to the qualitative criteria. We have to learn to live with the consequences of that.

**Senator Andreychuk:** You are saying that your expectation would be for our electoral officer to maintain neutrality and decline to make those judgments if they were put to him. In other words, if someone said, “You are going to register a political party and I do not believe that one of their fundamental purposes is to participate in public affairs,” how will he answer that? He has to make a judgment to answer it.

**Ms. Young:** I cannot possibly speak for what Mr. Kingsley or any other Chief Electoral Officer would decide under those circumstances. If I were in that position, I would say that running a candidate in an election was evidence of participation in public affairs.

[Translation]

**Senator Nolin:** Mr. Massicotte, if I understand correctly, you do not object to establishing rules for defining a political party. You only have a problem if we assign the Chief Electoral Officer both the role of enforcing the act and that of accepting players who will fight it out in the political arena. Do I correctly understand your position?

**Mr. Massicotte:** I might have been clearer. It is not so much the fact that the Chief Electoral Officer is required to make this kind of judgment; it is the very idea of putting this difficult notion of interpreting fundamental purposes into the definition of a political party. Objectives — that is all right; we are in agreement on that. Essential objectives — I think it is hard for government officials and probably even for a court to reach a judgment on that kind of question. I believe I would recommend deleting this entire definition of political party from the bill. We have been registering political parties for more than 30 years without feeling the need to define the expression.

Je suis absolument convaincu que le directeur général des élections est en mesure de rendre d'excellents jugements sur ces questions, mais je me demande si ces jugements seront acceptés par les personnes qui sont visées par eux. Voilà un aspect qui me préoccupe vraiment.

**Mme Young:** Je vais répondre très brièvement. Il me semble que pour mettre en oeuvre ce projet de loi, le directeur général des élections sera obligé de dire que toute organisation qui répond aux conditions objectives, à savoir présenter un candidat et avoir 250 membres, peut être enregistré. Si le directeur général des élections commence à faire des jugements qualitatifs sur ce qu'est un parti politique légitime, il est presque certain que le titulaire de ces fonctions, quel qu'il soit, ne pourra que nuire à son poste. Même si le directeur général des élections établissait un ensemble de conditions qui, si elles étaient remplies, permettraient d'affirmer qu'un organisme «participe aux affaires publiques», cela soulèverait de grandes difficultés. Il est presque certain que ces questions seraient soumises aux tribunaux. Je ne vois pas d'autre façon de prendre ce genre de décision qu'en se basant sur des critères quantitatifs et non pas qualitatifs. Nous devons nous accommoder de cet état de fait.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous dites que d'après vous, notre directeur général chercherait à préserver sa neutralité et refuserait de rendre ce genre de jugement, si on lui demandait de le faire. Autrement dit, si quelqu'un disait: «Vous allez enregistrer un parti politique, mais je ne pense pas qu'un de ses objectifs essentiels soit de participer aux affaires publiques», que répondrait-il? Il doit faire un jugement pour répondre à une telle question.

**Mme Young:** Je ne peux évidemment dire ce que ferait M. Kingsley ou un autre directeur général des élections dans de telles circonstances. Si je me trouvais dans sa situation, je dirais que le fait de présenter un candidat à une élection est un élément qui montre que l'organisation concernée participe aux affaires publiques.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** Monsieur Massicotte, si je comprends bien, vous ne vous objectez pas à ce qu'on établisse des règles pour définir un parti politique. Vous avez un problème que si on confie au directeur général des élections, à la fois le rôle d'appliquer la loi et celui d'accepter les joueurs qui vont batailler sur la patinoire politique. Est-ce que je comprends bien votre position?

**M. Massicotte:** J'aurais pu être plus clair. Ce n'est pas tellement le fait que le directeur général des élections soit obligé de porter ce genre de jugement, mais c'est l'idée même de mettre dans la définition d'un parti politique cette notion difficile à interpréter d'objectifs essentiels. Objectifs, cela va, on s'est bien compris. Objectifs essentiels, c'est difficile, à mon avis, pour un fonctionnaire et probablement même difficile pour un tribunal de porter un jugement sur une telle question. J'ai l'impression que je recommanderais d'évacuer toute cette définition de parti politique du champ du projet de loi. Cela fait tout de même au-delà de 30 ans qu'on enregistre des partis politiques sans avoir senti le besoin de définir cette expression.

**Senator Nolin:** In your review of the process applicable in other jurisdictions, have you encountered these kinds of structure or organization, or are we opening the door to subjectivity?

**Mr. Massicotte:** What has struck me in most legislation is that jurisdictions require registration and they obtain it. There is usually no existing definition. In addition, there is a tendency to say: if we must err, based on the existing provisions, let's err on the side of openness rather than exclusion.

We have chosen another approach. You have seen what the Supreme Court has done with it. But most of the countries are not as frightened of the idea of a lot of political parties as we are.

For example, I looked at some figures that might be of interest to you. In Australia, which does not come across as an aboundingly or ravingly multipartite country, two or three parties are represented in the two houses of its federal parliament; I counted 34 parties in existence, but most of those do not count.

The same is true in Germany. You have four parties represented in parliament; there were 28 participating in the elections. They are authorized; they are told: come on in; you want to exist; that's fine; you have a right to take part in the competition; but, when it comes to entering parliament, I understand that there may be more legitimate concerns. Other thresholds apply, representation and public financing thresholds which are more demanding. It must be understood that what we are talking about are thresholds for existence and legal recognition, thresholds that may be much less demanding than the others we're referring to.

[English]

**Senator Mercer:** First of all, we appreciate your efforts and your comments. While we have asked you to be brief, we do appreciate the messages you have brought. I have one question.

Ms. Young used the term "costs of compliance." That is one worth focusing on somewhat. If you read the constitutions of the political parties as they exist already in the country, or at least the ones I have read — three constitutions — they all comply fairly easily because they have those statements in there. I suspect if I looked at the others they would read the same way. There are 12 to 14 parties registered so we are not far behind other countries in terms of the numbers.

We have greatly reduced the requirements. There has been some talk about the threshold. The threshold was 100 per riding. We dropped the requirement of 5,000 down to 250. We again made it easier there. That is worth noting.

With respect to the CEO, he has been responsible for making these decisions and registering political parties for years now anyway.

**Le sénateur Nolin:** Dans votre examen du processus applicable dans d'autres juridictions, avez-vous rencontré de tels types de structure ou d'organisation ou ouvre-t-on la porte à la subjectivité?

**M. Massicotte:** Ce qui m'a frappé dans la plupart des législations, c'est qu'on demande l'enregistrement et on l'obtient. Il n'y a pas habituellement de définition qui existe. En plus, on a tendance à dire: s'il faut errer, à en juger par les dispositions qui existent, errons dans le sens de l'ouverture plutôt que de l'exclusion.

Nous avons choisi une autre approche. Vous avez vu ce que la Cour suprême en a fait. Mais dans la plupart des autres pays on n'est pas aussi peureux que nous vis-à-vis la notion qu'il y ait beaucoup de partis politiques.

Je regardais, par exemple, quelques chiffres qui pourraient vous intéresser. En Australie, qui ne passe pas pour un pays au multipartisme foisonnant ou délirant, il y a deux ou trois partis représentés dans les deux Chambres du Parlement fédéral, j'ai compté 34 partis en existence, mais la plupart d'entre eux ne comptent pas.

En Allemagne, c'est pareil. Vous avez quatre partis représentés au Parlement, vous en aviez 28, qui étaient dans la compétition électorale. On les autorise, on leur dit: Rentrez, voilà, vous voulez exister, très bien. Vous avez le droit de participer à la compétition mais quand il s'agit de rentrer au Parlement, je comprends qu'il peut y avoir des inquiétudes plus légitimes. Il y a d'autres seuils qui s'appliquent, des seuils de représentation, de financement public qui sont plus exigeants. Il faut comprendre que ce dont on parle, ce sont des seuils d'existence et de reconnaissance juridique, des seuils qui peuvent être pas mal moins exigeants que les autres dont on parle.

[Traduction]

**Le sénateur Mercer:** Tout d'abord, je dois vous dire que j'apprécie vos efforts et vos commentaires. Nous vous avons demandé d'être brefs, mais nous sommes heureux d'entendre ce que vous avez à dire. J'aurais une question.

Mme Young a utilisé l'expression «coûts d'observation de la loi». C'est un aspect qui mérite d'être approfondi. Si vous lisez les statuts des partis politiques actuels, ou du moins ceux que j'ai lus — j'en ai lu trois — ils répondent assez facilement aux conditions du projet de loi, parce qu'ils prévoient la préparation d'un certain nombre de rapports. Je pense que si j'examinais d'autres statuts, je trouverais la même chose. Nous avons 12 à 14 partis enregistrés et nous ne sommes pas très loin des autres pays pour ce qui est du nombre.

Nous avons sensiblement réduit les conditions d'enregistrement. On a beaucoup parlé de seuil. Le seuil était de 100 par circonscription. Nous avons fait passer de 5 000 à 250 le nombre des membres exigé. Nous facilitons encore les choses ici. Je crois qu'il est bon de le noter.

Pour ce qui est du DGE, cela fait des années qu'il est chargé de prendre ces décisions et d'enregistrer les partis politiques.



With respect to the cost of compliance, would you not agree that the passage of Bill C-24 last year, with its restrictions and limitations on how you can raise and spend money, is an unseen enforcement tool for what we are trying to do here with Bill C-3? We have already put on limitations elsewhere that would help us here.

**Ms. Young:** That is one of the ideas that I was trying to get across. If we look at the universe of organizations that might conceivably want to register as political parties in order to benefit from the broadcasting entitlements and the political contribution tax credit, the ban on corporate and union contributions to political parties gets rid of a segment of these. The Canadian Manufacturers' Association or some sort of association that gets its support from industry would not be able to operate as a political party, if, in fact, it had any incentive to do so.

The organizations for whom that does not matter are those that rely on contributions from individuals to support themselves. Bill C-24 is not a barrier for many of the public interest lobby groups that get \$100 or \$200 from people through direct mail campaigns and so on.

**Senator Mercer:** I contend that the other threshold is with respect to returning funding to political parties, the 2 per cent of the vote nationally and 5 per cent average throughout the ridings in which you run. That threshold is pretty hard to meet. That is not determined by legislation or the CEOs. It is determined here by the ultimate arbitrator, the people. If they vote for them they will get the money. I would not want us to limit the ability of the voters to make their choice. Would you agree that that is a restriction that helps us?

**Ms. Young:** Absolutely. If there were no threshold for the annual allocation in Bill C-24, I would be much more concerned about this proposed legislation than I am. The kinds of organizations we are talking about potentially becoming political parties, in all probability will not qualify for the direct public funding under Bill C-24. If they do, then they are legitimate, public political parties because they are getting support from voters. Right? The only concern I have in terms of public funding is the foregone revenue to the federal government through the political contribution tax credit, which is more generous than the tax credit offered to charitable organizations. There is a question about monies raised through the political contribution tax credit being used for other than political purposes. I am not sure how much we can do about that. To some extent it is the cost of democracy.

[Translation]

**Senator Rivest:** I am impressed by the argument that the criterion for acceptance of registration of a political party should be as objective as possible in order to protect the office of the head of the political process and also to administer that process and so

Pour ce qui est des coûts d'observation de la loi, ne pensez-vous pas qu'avez l'adoption du projet de loi C-24 l'année dernière, avec les restrictions et les limitations qu'il a imposées sur la façon de lever et de dépenser des fonds, il a en fait facilité l'application des principes qui sous-tendent le projet de loi C-3? Il existe déjà des limitations dans d'autres lois qui nous aideraient pour l'application de ce projet.

**Mme Young:** C'est une des idées que j'essayais de communiquer. Si l'on pense à toutes les organisations qui pourraient souhaiter s'enregistrer en tant que parti politique pour bénéficier des crédits d'impôt pour les contributions politiques et du droit d'antenne gratuit, je dirais que l'interdiction faite aux syndicats et aux entreprises de financer les partis politiques en exclurait une bonne partie. L'Association des manufacturiers canadiens ou les associations qui sont financées par l'industrie ne pourraient pas fonctionner comme un parti politique, même si elles le souhaitaient.

Les organisations que cela ne gênerait pas sont celles qui sont financées par des contributions individuelles. Le projet de loi C-24 ne serait pas un obstacle pour les nombreux groupes de défense d'intérêt à qui les gens versent des sommes de 100 à 200 \$ à la suite de campagnes de financement directes par courrier.

**Le sénateur Mercer:** Je soutiens que l'autre seuil est celui du financement accordé aux partis politiques qui obtiennent 2 p. 100 du vote national et 5 p. 100 en moyenne dans les circonscriptions dans lesquelles ils ont présenté des candidats. Il est assez difficile d'atteindre ce seuil. Ce n'est pas la loi ou le DGE qui en décident. C'est l'arbitre ultime qui le fait, c'est-à-dire le peuple. Le parti qui attire des électeurs obtient des fonds. Je ne voudrais pas que nous limitions le choix des électeurs. Ne pensez-vous pas que cette restriction est utile?

**Mme Young:** Absolument. S'il n'y avait pas de seuil pour l'attribution annuelle prévue par le projet de loi C-24, ce projet de loi m'inquiéterait davantage. Le genre d'organisation qui aurait la possibilité de former un parti politique n'aurait probablement pas droit au financement public direct accordé par le projet de loi C-24. Si ces organismes y avaient droit, cela voudrait dire que ce sont des partis politiques publics légitimes puisqu'ils ont obtenu l'appui des électeurs. N'êtes-vous pas d'accord? La seule préoccupation que j'aie sur le plan du financement public est les recettes que perd le gouvernement fédéral par le biais du crédit d'impôt pour contributions politiques, qui est beaucoup plus généreux que le crédit d'impôt offert aux organismes de charité. Il y a aussi la question de l'utilisation à des fins autres que politiques des fonds obtenus grâce à ces crédits d'impôt. Je ne sais pas très bien ce qu'il est possible de faire sur ce point. C'est peut-être le coût qu'il faut payer pour avoir une démocratie.

[Français]

**Le sénateur Rivest:** Je suis impressionné par l'argument qui veut que dans l'acceptation d'un enregistrement d'un parti politique, que le critère soit le plus objectif possible pour protéger la fonction du président du processus électoral et aussi

that it is clear to the public. Introducing the notion of assessment into this bill relies on values and good judgment, and that's always extremely difficult to administer.

No one can be opposed to a multiplicity of political parties; that expresses the real nature of the values of all Canadians. My question is directed more particularly at Mr. Massicotte.

In the studies conducted in Ireland, France and Australia, you referred to 25 or 30 parties in Germany and Australia. Is there a direct link in those countries? The fear of having a plethora of political parties is not based on a diversity or multiplicity of opinions, even if the number may be exorbitant, but rather on the link made with the contribution of public funds. In general, are the other democratic countries you studied as generous with tax credits as in Canada? Is there a link between the number of groups that want to be political parties and the fact that they can obtain tax benefits?

**Mr. Massicotte:** As regards tax benefits, I am not in a position to answer; I cannot assess that on the data at my disposal. But with regard to direct state subsidies, on the other hand, I have fairly specific data, and what I believe to be your intuition is perfectly substantiated by those data. Most societies are very generous when it comes to registering political parties, but when it comes to financing them out of public funds, however, the state becomes rather more restrictive.

I would like to respond to what was said by Ms. Young, whose remarks were warranted and full of common sense; there really should be more restrictive schedules on that. Some figures might be of interest to you. In Australia, political parties are required to obtain four percent of the vote in order to receive financing. It is not that easy to obtain four percent of the vote in Australia's electoral system. In France, a party must put up 50 candidates or win a seat in parliament. Ireland requires two percent of the vote for a party to be financed by the state. In Great Britain, the number of parties had reached 282 when I checked yesterday around 5:00 p.m. But a party must win two seats in the House of Commons in order to be financed. The percentage of the vote is not taken into consideration. I will not inundate you with specifics. I believe you asked the main point.

Incidentally, I would like to make a connection with Senator Mercer's question regarding the two percent, the threshold for public financing. It is two percent of the Canadian federal vote or five percent in the electoral districts where the party has put up a candidate. I would invite you to consider one point: a party puts up a single candidate and that candidate manages to obtain five percent of the vote; under the old registration system, people felt that they could be quite generous and say that, if the party obtained five percent of the vote in the 50 electoral districts where it was required to put up candidates, that would not be easy to achieve. I do not know

pour l'administrer, et pour que ce soit clair face à la population. L'introduction dans le présent projet de loi de notion d'appréciation fait appel aux valeurs ou au bon jugement, c'est toujours extrêmement difficile à administrer.

Quant à la multiplicité des partis politiques, personne ne peut être contre cela; elle exprime la réalité des valeurs de l'ensemble des Canadiens. Ma question est dirigée plus particulièrement à monsieur Massicotte.

Dans les études faites en Irlande, en France et en Australie, vous avez parlé de 25 ou 30 partis en Allemagne et en Australie. Est-ce que le lien est aussi direct dans ces pays? La crainte d'avoir une pléthore de partis politiques, ce n'est pas la diversité ni la multiplicité des opinions, même si le nombre peut être exorbitant, mais c'est le lien qu'on y fait avec la contribution des fonds publics. De façon générale, dans les autres pays démocratiques que vous avez étudiés, est-ce que la générosité aux crédits d'impôt est aussi facile à obtenir que celle que l'on a au Canada? Est-ce qu'il y a un lien entre le nombre de groupes qui veulent être un parti politique et le fait qu'ils peuvent avoir des avantages fiscaux?

**M. Massicotte:** Pour les avantages fiscaux, je ne suis pas en mesure de répondre, les données dont je dispose ne me permettent pas de l'apprécier. Mais lorsqu'il s'agit de la subvention directe de l'État, en revanche, je dispose de données assez précises et ce que je crois être votre intuition est parfaitement justifiée par l'existence des données. La plupart des sociétés sont très larges lorsqu'il s'agit d'enregistrer des partis politiques, mais lorsqu'il s'agit de les financer à même les fonds publics, par contre, l'État devient pas mal plus restrictif.

J'aurais aimé faire écho à ce que disait Mme Young dont les propos étaient justifiés et pleins de bon sens; vraiment cela s'impose qu'il y ait des barèmes plus restrictifs là-dessus. Quelques chiffres pourraient vous intéresser. En Australie, pour financer les partis politiques, on exige 4 p. 100 du vote. Dans le système électoral de l'Australie, ce n'est pas si facile d'obtenir 4 p. 100. En France, il faut que le parti présente 50 candidats ou qu'il ait obtenu un siège au Parlement. L'Irlande exige 2 p. 100 du vote pour que le parti soit financé par l'État. En Grande-Bretagne, le nombre de partis est rendu à 282, hier vers 17 heures, lorsque j'ai vérifié. Mais lorsqu'il s'agit d'être financé, cela prend deux sièges à la Chambre des communes. Le pourcentage de votes ne rentre pas en ligne de compte. Je ne vous noierai pas sous les précisions. Je pense qu'on voit bien le point principal.

En passant, j'aimerais faire le lien avec la question du sénateur Mercer concernant le 2 p. 100, ce critère de seuil de financement public. Il est de 2 p. 100 du vote à l'échelle fédérale canadienne ou bien de 5 p. 100 dans les circonscriptions où le parti a présenté un candidat. Je vous inviterais à réfléchir à un point; si un parti présente un seul candidat et que ce candidat réussit à obtenir 5 p. 100 du vote, avec l'ancien système d'enregistrement, on disait que l'on peut bien être généreux et dire que s'il obtient 5 p. 100 du vote dans les 50 circonscriptions où il est obligé de se présenter, ce ne sera pas facile à obtenir. Je ne sais pas si cette question a été soulignée, mais j'aimerais la porter à votre attention. Hier, cette



whether that question was emphasized, but I would like to bring it to your attention. It came into my mind yesterday, and I thought it might be a discussion point.

**Senator Nolin:** If I understand correctly, the two percent national figure in the case of a party that has only one candidate only concerns electoral districts where that candidate runs. It is no longer the country, but a single electoral district, where both the five percent and the two percent figures apply.

**Mr. Massicotte:** You have to consider a party such as the Bloc Québécois, which we know perfectly well will not put up candidates in the 308 electoral districts in the country. Everyone knows why and that's legitimate. But we will look at the percentage of the vote based on the 75 electoral districts. I believe there is a consequence of the bill which may not have been given any thought and which should be considered to a greater degree.

[English]

**Senator Joyal:** My twofold question is for Professor Smith. If we are logical about your presentation, which talks about opening public debate to multiple parties to better reflect the diversity of views in Canadian society and have a more thriving democracy, according to the Supreme Court of Canada, is not the threshold stated in Bill C-24 taking away with one hand what we have given with the other?

**Mr. Smith:** Senator, I am not a lawyer. Certainly, after reading it, it would seem that it is so. I would think that Bill C-24 and its provisions are vulnerable to the same reasoning that the Supreme Court gave in respect of this case. I do not see the rationale for making a distinction such that the disparity provided for in Bill C-24 seems to fall the same way as the disparity provided for under the 50-candidate rule.

**Senator Joyal:** My other question is relevant to the same principle. The Supreme Court stated that the values enshrined in the Charter must be reflected in the electoral system in Canada. Do you have an opinion on the kind of first-past-the-post system of voting that we have in Canada versus a more diversified one, again, to maintain a sense of logic with the principle?

**Mr. Smith:** It is a legitimate question. I can see how the pressure of this logic would lead one to question the rationale of the first-past-the-post system. I have not yet risen to the challenge of accepting that because I have my own views about the electoral system.

Coming back to my general point, the decision of the Supreme Court is about as fundamental to Canadian democracy as any decision could be. I understand the difficulties that have been raised in respect of how the Chief Electoral Officer might be placed in a difficult position in judging whether a party meets the criteria. That being said, somebody will have to do it. Therefore, the criteria need to be as clear as possible. That decision will have to be made, in my opinion, to conform to the judgment of the

question m'est venue à l'esprit et je me suis dis que ce serait peut-être un élément de réflexion.

**Le sénateur Nolin:** Si je comprends bien, le fameux 2 p. 100 national dans le cas du parti qui aurait un seul candidat concerne uniquement les circonscriptions où ce candidat se présente. Ce n'est plus le pays, mais un seul comté qui est à la fois le 5 p. 100 et le 2 p. 100.

**M. Massicotte:** Il faut tenir compte d'une réalité comme le Bloc Québécois dont on sait très bien qu'il ne présentera pas des candidats dans les 308 circonscriptions du pays. Chacun sait pourquoi et c'est légitime. Mais on regardera le pourcentage de votes en fonction des 75 circonscriptions. Je pense qu'il y a une conséquence au projet de loi sur laquelle on n'a peut-être pas réfléchi et qui mériterait qu'on y pense davantage.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Ma question est double et elle s'adresse à M. Smith. Pour être logique avec ce que vous dites dans votre exposé, au sujet d'autoriser les différents partis à participer au débat public de façon à mieux refléter la diversité des opinions dans la société canadienne et à avoir une démocratie plus dynamique, d'après la Cour suprême du Canada, ne devrait-on pas dire que le seuil prévu par le projet de loi C-24 vient retirer ce qu'accorde l'autre projet de loi?

**M. Smith:** Sénateur, je ne suis pas avocat, mais c'est bien l'impression que j'ai retirée de la lecture de ce texte. Je dirais que l'on pourrait appliquer au projet de loi C-24 et à ses dispositions le même raisonnement qu'a tenu la Cour suprême dans cette affaire. Je ne vois pas comment on pourrait faire une distinction qui permettrait de justifier la disparité causée par le projet de loi C-24 et d'invalider la disparité qu'entraînerait la règle exigeant la présentation de 50 candidats.

**Le sénateur Joyal:** Mon autre question se rapporte également à ce principe. La Cour suprême a déclaré que le système électoral canadien devait refléter les valeurs garanties par la Charte. Pensez-vous que le système majoritaire que nous avons au Canada est plus conforme à ce principe que le serait un système plus diversifié?

**M. Smith:** C'est une question légitime. Je conviens que la logique de cet argument devrait nous amener à remettre en question la raison d'être de notre système majoritaire. Je n'ai pas encore réussi à accepter cette conséquence parce que j'ai mes propres opinions au sujet du système électoral.

Pour en revenir à ma remarque générale, l'arrêt qu'a prononcé la Cour suprême est un arrêt vraiment essentiel pour la démocratie canadienne. Je comprends les difficultés qui ont été mentionnées au sujet du fait que le directeur général des élections pourrait se trouver dans la situation délicate d'avoir à décider si un parti répond aux conditions fixées. Cela dit, il faudra bien que quelqu'un le fasse. C'est pourquoi les conditions doivent être aussi claires que possible. Il faudra, d'après moi, prendre ce genre de

court. That is absolutely fundamental. The breadth of Canadian electoral democracy will have moved light years as a result of this.

**Senator Smith:** Positively?

**Mr. Smith:** The Chief Electoral Officer is not supposed to make value judgments but from my point of view, yes. Here is logic: This decision tries to bring the electoral system into conformity with the Charter. If one disagrees with the Charter and the pluralism and diversity that it promotes, then I can understand. The electoral system and the electoral law have to conform to the Charter because the Charter is the overwhelming law of the land that Parliament accepts.

**Senator Joyal:** My last question is for Professor Wiseman. I listened carefully to the first part of your presentation. Perhaps my question will give you the chance to address the other part. According to the Supreme Court in a unanimous decision, the judgment is very lengthy and elaborate. You seem to question the interpretation of the decision in terms of its fundamental principles, but as was said around this table in our previous meeting, section 3 of the Charter is not subject to the notwithstanding clause. I will use another term that might not be legal — we are stuck with it.

**Mr. Wiseman:** I agree.

**Senator Joyal:** How can we approach the challenge facing all of us as Canadians, or as members of provincial parties, too — because the principle applies, as my colleague, Senator Rivest, has mentioned, as much to provincial elections, and I do not think they have realized it yet — how can we deal with that in a way that maintains the reliance on and the trust in their political system that Canadians must have at this point?

**Mr. Wiseman:** The die has been cast. We have to address this issue. This is the challenge.

I do not believe that the Chief Electoral Officer should be probing into the constitutions of parties to see how open they are. One of the ironies of a democratic political system is that it is defined by having competing political parties, but the parties themselves do not have to be democratic; they can be closed or narrow.

**Senator Cools:** They are very closed. Parties are private clubs.

**Mr. Wiseman:** That is the history in Canada. They have been essentially voluntary associations and organizations. I think that has served us well.

My main concern — and I have learned a lot from Professors Young and Massicotte — is that we are undermining public confidence. I am not concerned about the registration or the multiplication of parties, or party labels being on the ballots — although I should point out that in Ontario, we do not have party names on the ballot. It is not a problem and also does not seem to be related to voter turnout. I disagree with a lot of the

décision si l'on veut respecter le jugement de la cour. Cela est absolument fondamental. La démocratie électorale canadienne sortira grandement renforcée de tout ceci.

**Le sénateur Smith:** En êtes-vous sûr?

**M. Smith:** Le directeur général des élections ne doit pas faire de jugement de valeur mais, de mon point de vue, oui. Voilà mon raisonnement: cette décision essaie de rendre le système électoral conforme à la Charte. Si l'on n'accepte pas la Charte et le pluralisme et la diversité qu'elle favorise, alors je comprends. Le système électoral et nos lois électorales doivent être conformes à la Charte parce que la Charte est la loi suprême que le Parlement doit respecter.

**Le sénateur Joyal:** Ma dernière question s'adresse à M. Wiseman. J'ai écouté attentivement la première partie de votre exposé. Ma question va peut-être vous donner la possibilité d'aborder la seconde partie de votre exposé. Les jugements unanimes de la Cour suprême sont longs et détaillés. Vous semblez remettre en question l'interprétation de cette décision, pour ce qui est des principes fondamentaux, mais l'article 3 de la Charte n'est pas visé par la clause nonobstant, comme cela a été dit au cours d'une de nos séances précédentes. Je vais utiliser une autre expression qui n'est peut-être pas juridique et je dirais que nous devons faire avec.

**M. Wiseman:** Je suis d'accord avec vous.

**Le sénateur Joyal:** Comment devons-nous aborder le défi auquel nous faisons face, comme Canadiens, et aussi comme membres de partis provinciaux — parce que ce principe s'applique, comme l'a mentionné mon collègue le sénateur Rivest, tout autant aux élections provinciales et je ne pense pas que les provinces s'en soient rendu compte — comment pouvons-nous répondre à ce défi, tout en préservant le régime politique canadien et la confiance que placent en lui nos concitoyens?

**M. Wiseman:** Nous n'avons pas le choix. Il faut s'attaquer à ce problème. C'est là le défi.

Je ne pense pas que le directeur général des élections devrait vérifier le caractère démocratique des statuts des partis. Un des paradoxes d'un système politique démocratique est qu'il est défini par l'existence de partis politiques qui s'affrontent mais il n'est pas obligatoire que ces partis soient eux-mêmes démocratiques; ils peuvent être des organisations restrictives ou avoir une base très étroite.

**Le sénateur Cools:** Ils sont très fermés. Les partis sont des clubs privés.

**M. Wiseman:** C'est l'histoire du Canada. Fondamentalement, nos partis sont des associations et des organisations volontaires. J'estime qu'ils nous ont bien servi.

Ma principale crainte — et j'ai beaucoup appris de ce qu'ont dit MM. Young et Massicotte — est que ce projet sape la confiance de la population. La question de l'enregistrement des partis, de leur multiplication, ou du nom des partis qui doit figurer sur les bulletins — même si je dois signaler qu'en Ontario, les noms des partis ne figurent pas sur les bulletins de vote — ne m'inquiète pas beaucoup. Ce n'est pas un problème et je ne pense



assumptions and conclusions of the court because I do not think it leads to greater credibility or higher participation. Voter turnout has been going down for various reasons.

One of the main reasons, incidentally, is that we do not have door-to-door enumeration and the national register is wholly inadequate. I just do not think it captures the fact that one out of every five households in Toronto moves annually. When I went to vote in Ontario, my name was on the list twice. I voted, but I only show up as 50 per cent turnout — but that is a separate issue.

The question you are raising, senator, is what do we do now? My main concern in terms of credibility of the system — and this is where I am learning — is not the registration of parties. The problem is them getting access to public funds.

We already have some academic studies and numerous news stories that point out that the parties are being largely funded by public monies. They hire workers. Those workers, on the understanding that they will contribute to the party, get a tax receipt. Money is going back and forth between riding associations and the central association, and it has the potential of becoming a boondoggle.

I look at the Natural Law Party — and it was registered — and I question it. Here is a party that has fielded, I think, a broader slate of candidates than one or two of the largest parties; and then, in a subsequent election, it just more or less disappeared — although the association, transcendental meditation and so on continues in the country. I am afraid of the subversion — I think we all are, we have this in common — of the system using public funds. That will further undermine public confidence.

**Senator Smith:** There are a lot of things I would like to ask, but I will ask only one question, and whoever wants to respond is free to do so.

Has the Supreme Court put us in a straitjacket? Some of us think the criteria for being a political party should have some meaning, whereas it is now 5 per cent of the previous membership requirement — from 5,000 to 250 — there is no membership fee and you only have to field a candidate in one riding. Then maybe we can look at the British situation, where they have 220 or something that you say are technically parties. Do we not worry about it, or is the wine being watered here to the point that certain aspects of how we run elections in this country may border on the dysfunctional? Do we have to try to figure out some way to respond to this, or just sort of hope for the best? Senator Joyal pointed out that in section 3, the notwithstanding solution is not available, so what do we do?

**Mr. Wiseman:** I read the Chief Electoral Officer's response when you asked him what happens if we do not act by June 27. He said, "I will not be able to deregister any parties and I will not

pas que cela soit relié à la participation électorale. Je n'accepte pas la plupart des hypothèses et des conclusions de la cour parce que je ne pense pas qu'elles vont renforcer la crédibilité de notre système ou améliorer la participation aux élections. Cette participation a diminué pour diverses raisons.

Une des principales raisons en est, je le mentionne en passant, que le recensement ne s'effectue pas de maison en maison et que notre registre national est tout à fait insuffisant. Je ne pense pas qu'il reflète le fait qu'un ménage sur cinq à Toronto déménage tous les ans. Lorsque je suis allé voter en Ontario, j'ai constaté que mon nom figurait deux fois sur la liste. J'ai voté, mais mon vote ne montre qu'une participation de 50 p. 100 — mais c'est une autre question.

Vous demandez, monsieur le sénateur, ce que nous devons faire maintenant. Le plus important pour moi, pour ce qui est de la crédibilité du système — et c'est sur cet aspect que j'apprends beaucoup — n'est pas l'enregistrement des partis. La difficulté vient du fait qu'ils ont accès à des fonds publics.

Il existe des études universitaires et de nombreux articles de journaux qui montrent que les partis sont principalement financés grâce aux fonds publics. Ils embauchent des travailleurs. Ces travailleurs obtiennent des reçus d'impôt, pourvu qu'ils versent une contribution au parti. Les fonds se promènent entre les associations de circonscription et l'association centrale et cela pourrait devenir un cauchemar.

Je prends le cas du Parti de la loi naturelle — il a été enregistré — et je me pose des questions à son sujet. Voici un parti qui a présenté un nombre de candidats supérieur à celui d'un ou deux des principaux partis; et ensuite, au cours d'une élection ultérieure, il a pratiquement disparu — même si l'association, la méditation transcendante, poursuit ses activités au Canada. Je crains, comme tous ceux qui sont ici, que certains manipulent le système pour se procurer des fonds publics. Cela saperait encore davantage la confiance de la population.

**Le sénateur Smith:** J'aimerais poser beaucoup de questions, mais je vais n'en poser qu'une et tous ceux qui voudront y répondre pourront le faire.

La Cour suprême nous a-t-elle placés dans une situation sans issue? Certains parmi nous pensent que les critères utilisés pour qualifier un parti politique devraient vouloir dire quelque chose, alors que le critère actuel représente 5 p. 100 du nombre de membres exigés antérieurement — il est passé de 5 000 à 250 —, il n'y a pas de frais d'adhésion et il suffit de présenter un candidat dans une circonscription. Nous pouvons peut-être examiner la situation britannique où il existe quelque 220 organisations qui sont, d'après vous, officiellement des partis. Pensez-vous qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter ou que les conditions ont été tellement assouplies qu'on pourrait presque qualifier de dysfonctionnel notre régime électoral? Devrions-nous essayer de trouver une solution ou tout simplement espérer que les choses s'arrangeront? Le sénateur Joyal a fait remarquer que la clause nonobstant n'est pas applicable à l'article 3, alors que faire?

**M. Wiseman:** J'ai lu ce qu'a répondu le directeur général des élections lorsque vous lui avez demandé ce qui se passerait si nous ne faisons rien d'ici le 27 juin. Il a déclaré: «Je ne pourrais pas

be able to register any parties.” I would solicit his opinion. I am not as well versed in either Bill C-24 or this bill. I know the broad outlines.

Aggrieved parties can also go back to the court to seek remedies. The court has created these problems, these issues; they have thrown it into your lap.

**Senator Smith:** I know.

**Mr. Wiseman:** You might want to throw it back.

**Senator Smith:** I want to see if anyone else wants to respond.

**Ms. Young:** I think that what Parliament has to do — not necessarily when it is looking at this proposed legislation, but when it revisits these questions in the next two years because of the sunset clause — is to consider where the real potential harms are. Would having 200 parties be a harm in the sense that it is too easy to be a member of the club? I am not concerned about that. Will there be a proliferation of parties on the ballot? Well, if they are only running one or two candidates, no, because they are divided over 300 constituencies. Unless they all run in Spadina, it is not too much of a concern.

The concern lies in where public money is involved in the form of the political contribution tax credit. Are public funds being abused? That is the first question that needs to be considered. The second question is what happens to the broadcast requirement? You need to look at where there could be real harm to how the political system functions. That is going to mean not looking at this proposed legislation, but other legislation.

**Senator Nolin:** Senator Smith used the word “straitjacket” about the Supreme Court’s decision. Do you believe that? Do you really believe that the Supreme Court has asked us to do all that, or have they simply told us the threshold needs to be lowered, period? Of course, they are writing long pages on the decision, but when you get to the essence, what they really want is to make it simple. However, we are now trying to make it very complicated.

**Mr. Smith:** I would not use language such as “straitjacket.” There is a Charter of Rights that Parliament accepted. The laws of Canada are placed side by side with the Charter to see if they measure up. In the opinion of the Supreme Court of Canada, it did not measure up in this case. From my point of view, you accept that and design a workable law within that framework.

A lot of this is hypothetical. We do not know what will happen. Going back to the earlier question about what is the problem, maybe that is the advantage of a sunset clause. Is there a problem here? I do not see one right now. You can imagine a problem, but I do not see one. I think one has to be careful.

Somebody talked earlier about legitimate parties. I think the Supreme Court decision was trying to get around that. There are no such things as legitimate parties; there are parties that meet

radier l’enregistrement d’un parti, ni enregistrer un parti». Je lui demanderais ce qu’il en pense. Je ne connais pas aussi bien que lui le projet de loi C-24 ou celui-ci. Je n’en connais que les grandes lignes.

Les partis lésés peuvent toujours s’adresser aux tribunaux pour obtenir réparation. La cour a créé ces difficultés; c’est elle qui a mis la balle dans votre camp.

**Le sénateur Smith:** Je sais.

**M. Wiseman:** Vous pourriez peut-être lui relancer la balle.

**Le sénateur Smith:** J’aimerais savoir si quelqu’un d’autre voudrait répondre à cette question.

**Mme Young:** D’après moi, le Parlement doit examiner quels sont les véritables risques que nous courons — pas nécessairement à l’occasion de l’examen de ce projet de loi, mais lorsqu’il sera appelé à revoir ces questions d’ici deux ans, à cause de la clause de temporisation. Serait-il dangereux d’avoir 200 partis parce qu’avec ces nouvelles règles, il est très facile d’être membre d’un club? Cela ne m’inquiète pas. Va-t-il y avoir une prolifération de partis sur les bulletins de vote? Eh bien, s’ils ne présentent qu’un ou deux candidats, non, parce qu’ils sont répartis entre 300 circonscriptions. Cela ne devrait pas être trop inquiétant, à moins qu’ils se présentent tous dans Spadina.

Le problème vient du fait qu’il s’agit de fonds publics, sous la forme d’un crédit d’impôt pour contributions politiques. Y a-t-il mauvais usage de fonds publics? C’est la première question à considérer. La deuxième question concerne le temps d’antenne gratuit. Il faut savoir si cela risque de nuire au fonctionnement du régime politique. Il faudra pour ce faire examiner d’autres dispositions législatives que celles du projet de loi.

**Le sénateur Nolin:** Le sénateur Smith a utilisé l’expression «voie sans issue» en parlant de l’arrêt de la Cour suprême. Êtes-vous du même avis? Pensez-vous vraiment que la Cour suprême nous a demandé de faire tout ceci ou qu’elle nous a simplement demandé d’abaisser les seuils? Bien entendu, cette décision comporte un grand nombre de pages, mais la cour voulait essentiellement que les choses soient simplifiées. Je crains que nous ne soyons en train d’essayer de les rendre très compliquées.

**M. Smith:** Je ne parlerais pas de «voie sans issue». Il existe une charte des droits qui a été acceptée par le Parlement. La cour détermine si les lois du Canada sont conformes à la Charte. D’après elle, ce n’était pas le cas cette fois-là. Il me semble qu’il faut accepter sa décision et élaborer une loi réaliste qui respecte le cadre fixé.

Une bonne partie de tout ceci est hypothétique. Nous ne savons pas ce qui va arriver. Pour en revenir à la question précédente qui portait sur le problème à régler, c’est peut-être l’avantage d’une clause de temporisation. Y a-t-il un problème à régler? Je n’en vois pas pour le moment. Il est possible d’imaginer qu’il y en aura, mais je n’en vois pas. Je crois qu’il faut être prudent.

Quelqu’un a parlé il y a un instant des partis légitimes. Je crois que l’arrêt de la Cour suprême essayait de contourner cette notion. Les partis légitimes n’existent pas; il y a des partis qui



these criteria. There are not frivolous and legitimate parties. That is my reading of the decision. The way I see it, that kind of dichotomous view can no longer be sustained under this interpretation.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Senator Cools:** I have a couple of questions, but I think I can tie them together.

I was listening to Mr. Wiseman with some care, because I too am of the opinion that this judgment is not in the interests of Canadian democracy.

Simultaneously, I am aware that despite all the rhetorical affirmations of diversity and democracy that pepper these judgments, the fact is that voter turnout is consistently declining and public cynicism about Parliament and governments is steadily increasing. It begs the question of who will address all this? I belong to that group of people who believe that the Canadian Charter of Rights and Freedoms was never intended — no matter what Mr. Trudeau told me on these issues — to deconstruct Canada as a country, either in its principles or its system of governance. The Charter was never intended to undermine the power of the representatives or the right of the people to have a sovereign Parliament. I view a lot of these intrusions as haughtiness and arrogance because they are made in the certain knowledge that ministers of justice will take no action. I belong to that group of thinkers. I can support what I am saying very clearly, that judgments should be ousted, and all we had to do was oust one or two and you would see the system fall back into place.

That is just a quick summary statement of my own thoughts. I do not think this has anything to do with diversity or righteousness. What we are doing is a usurpation of power.

Having said all that, the issue that severely disturbs me — and you have read the old federalist papers; those gentlemen had some clear ideas about the relationships between Parliaments and courts, and with the Crown, the executive — is this judgment is now —

**The Chairman:** I will have to interrupt. I do not know if you were here when we talked earlier about hearing another panel, but I will ask if you could get to your question. I would like to hear the responses of the witnesses.

**Senator Cools:** I was working on it.

**The Chairman:** You have been working on it for five minutes. I am encouraging you to speed it up, if you would not mind, please.

**Senator Cools:** Can I recapture the time you used?

Take that off. I studied mathematics, too.

My understanding of the process is that the absolute boundary line for court orders is intrusion into what I would call the Consolidated Revenue Fund. In my mind, the line has been

répondent à certaines conditions. Il y a des partis légitimes et sérieux. C'est comme cela que je comprends cette décision. D'après moi, avec cette interprétation, il n'est plus possible de continuer à faire cette distinction.

**Le président:** Je vous remercie.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais poser plusieurs questions, mais je crois pouvoir les regrouper.

J'ai écouté attentivement M. Wiseman parce que je pense comme lui que ce jugement n'est pas bon pour la démocratie canadienne.

Parallèlement, je sais que, malgré toutes les affirmations pompeuses au sujet de la diversité et de la démocratie qui parsèment ces jugements, il y a le fait que la participation électorale est en chute constante et que le cynisme de la population à l'égard du Parlement et du gouvernement ne fait que s'aggraver. Cela nous amène à nous demander qui va remédier à cette situation. Je fais partie du groupe des gens qui estiment que la Charte canadienne des droits et libertés n'a jamais eu pour objectif — malgré tout ce que M. Trudeau m'a dit à ce sujet — de détruire notre pays, que ce soit en s'attaquant à ses principes ou à son régime politique. La Charte n'a pas été conçue pour saper le pouvoir des représentants, ni le droit de la population d'avoir un Parlement souverain. Je vois dans beaucoup de ces ingérences de la morgue et de l'arrogance parce qu'ils savent parfaitement que les ministres de la Justice ne feront rien. Je fais partie de ceux qui pensent ainsi. Je suis tout à fait en mesure de prouver ce que je dis; il faut écarter ces jugements et il aurait suffi d'en écarter un ou deux pour rétablir l'ordre.

Voilà donc un bref résumé de mes pensées. Cela n'a rien à voir avec la diversité ou la vertu. C'est en fait une usurpation de pouvoir.

Cela dit, la question qui me trouble gravement — et vous avez lu les anciens essais fédéralistes; ces messieurs avaient des idées très claires sur les rapports que doivent entretenir le Parlement et les tribunaux, ainsi qu'avec la Couronne, l'exécutif — ce sujet est maintenant...

**Le président:** Je suis obligé de vous interrompre. Je ne sais pas si vous étiez ici lorsque nous avons parlé plus tôt du fait qu'il y avait un autre groupe de témoins, mais je vous demande de bien vouloir poser votre question. J'aimerais entendre les réponses des témoins.

**Le sénateur Cools:** J'y arrivais.

**Le président:** Vous y arriviez depuis cinq minutes. Je vous invite à conclure, si vous le voulez bien.

**Le sénateur Cools:** Puis-je récupérer le temps de parole que vous avez utilisé?

Soustrayez ces quelques minutes. J'ai aussi étudié les mathématiques.

Je dirais, d'après ce que je sais du processus, qu'il y a une ligne que les ordonnances judiciaires ne doivent pas franchir, celle qui protège le trésor public. J'estime que cette ligne a été franchie. Le

crossed. This judgment that supposedly the government is implementing with, let us be frank, the acquiescence of Parliament, predates Bill C-24, the electoral financing map. The entire design of the financing of electoral parties has been redrawn by a particular bill. The least that should have happened is that this judgment should have been reconsidered — remember we are the high court of Parliament. We can appeal this judgment in the high court of Parliament. However, the fact is this judgment did not consider or countenance Bill C-24, the act that was passed just a very few months ago, and much is troubling me about this whole thing, but especially that. There can be no pretence here that the courts have not entered into the realm of allocating dollars. They have entered the realm — I should say the closet — of the Consolidated Revenue Fund.

I know that is a little long. Have you thought about it? You talk about voter turnout. One of my neighbours a few days ago said to me, you know —

**The Chairman:** Senator Cools, I am going to interrupt again. Could you please get to your question? Some of our panellists are nodding and I think they want —

**Senator Cools:** You do not want me to ask questions, is that it? I do not mind. You can have the floor, Chairman. Let the chairman have the floor.

**The Chairman:** Thank you, Senator Cools. Would any of the panellists care to respond to the comments made thus far by Senator Cools?

**Mr. Wiseman:** What has led to increased public cynicism and disillusionment, especially in light of the more liberal financing regime of Bill C-24 — and I do not know the ins and outs of the bill, as you know — is there is \$1.75 for each voter, even though the publicity is largely about the restriction on donations of \$1,000, and a lot more public funds will go to the parties. If there is a perception that all parties are equal in getting access to these funds, this is just a way of getting to the public trough and those funds are used for other purposes, it will dramatically undermine confidence. Parliament can act by cutting back the liberal provisions for funding, as exists in other countries. Wanting your name on the ballot is one thing. If you want public funds, that is another thing.

We should keep those separate. My understanding of the regime until now is that we tied those together. Perhaps it is time to think about having these different streams, as Mr. Massicotte has been focusing on, that is, the thrust to maintain the integrity of the financing side and Parliament's responsibility for funding; and at the other level, taking into account Mr. Smith's concern about diversity, if a party wants to get together to reflect a minority view, or one region in one province, they ought not to be denied the right to be on the ballot.

**The Chairman:** Thank you very much.

jugement que le gouvernement semble vouloir mettre en oeuvre avec, disons-le franchement, l'assentiment du Parlement, est antérieur au projet de loi C-24, la loi relative au financement des élections. Ce projet de loi a complètement redessiné le financement des partis politiques. La cour aurait au moins dû réviser ce jugement — n'oublions pas que nous sommes la haute cour du Parlement. Nous pouvons interjeter appel de ce jugement devant la haute cour du Parlement. Il demeure que ce jugement n'a pas tenu compte du projet de loi C-24, une loi qui a été adoptée il y a quelques mois seulement, et il y a beaucoup de choses qui me dérangent dans tout cela, mais spécialement celle-là. Il est impossible de prétendre ici que les tribunaux ne se sont pas mêlés de la répartition des fonds publics. La cour a pénétré dans le royaume — je devrais peut-être dire le sanctuaire — que représente le trésor public.

Je sais que j'ai été un peu longue. Avez-vous réfléchi à cet aspect? Vous parlez de participation électorale. Un de mes voisins m'a dit, il y a quelques jours, vous savez...

**Le président:** Sénateur Cools, je vais devoir vous interrompre à nouveau. Je vous demande de poser votre question. Il y a des témoins qui hochent la tête et je crois qu'ils veulent...

**Le sénateur Cools:** Vous ne voulez pas que je pose mes questions, c'est bien cela? Cela m'est égal. Vous avez la parole, monsieur le président. Laissons la parole au président.

**Le président:** Merci, sénateur Cools. Est-ce qu'un témoin veut répondre aux commentaires qu'a formulés le sénateur Cools?

**M. Wiseman:** Ce qui a aggravé le cynisme et la déception de la population, en particulier avec le régime de financement beaucoup plus libéral mis sur pied par le projet de loi C-24 — et je ne connais pas parfaitement ce projet de loi, comme vous le savez — est le fait qu'il accorde 1,75 \$ pour chaque électeur, même si on a surtout parlé du plafonnement des dons à 1 000 \$ et de l'augmentation des fonds publics accordés aux partis politiques. Si les gens ont l'impression que tous les partis ont également accès à ces fonds, qu'il s'agit simplement d'une façon de recevoir des fonds publics et que l'on peut les utiliser à d'autres fins, la confiance dans le système sera gravement compromise. Le Parlement peut décider de supprimer les dispositions très généreuses relatives au financement, comme cela se fait dans d'autres pays. C'est une chose que de vouloir que son nom figure sur les bulletins de vote; c'en est une autre que de demander des fonds publics.

Il faut distinguer les deux choses. Jusqu'ici, elles étaient liées dans le régime que nous avions. Le moment est peut-être venu de réfléchir à ces différents aspects, dont a parlé M. Massicotte, à savoir le souci de préserver l'intégrité du financement et la responsabilité qu'exerce le Parlement dans ce domaine, et à un autre niveau, la volonté de prendre en considération, comme l'a dit M. Smith, l'importance de la diversité et que, si un parti veut refléter une opinion minoritaire ou celle d'une région d'une province, il ne devrait pas se voir refuser le droit de mettre son nom sur les bulletins de vote.

**Le président:** Je vous remercie.



**Ms. Young:** I want to clarify the interplay between this proposed legislation and Bill C-24. Because the formula for funding under Bill C-24 is per vote, it means that the only thing that increases the draw on the public purse is if voter turnout increases. If you have 40 parties collecting money under Bill C-24, unless voter turnout increases, the same amount of money is spent. It is just divided up 40 ways instead of 5. Therefore, there are really no implications for the public purse in terms of Bill C-24 unless a proliferation of parties increases voter turnout.

If you are concerned about public funds, look at the political contribution tax credit. That is where it matters. That was only changed marginally in Bill C-24.

**The Chairman:** Thank you very much, panellists.

I much appreciate you taking the time to share your expertise with us today. You have given us food for thought.

We are prepared to move to our second group of witnesses. I welcome Mr. Gibson, from the Fraser Institute; Ms. Johnston, from the Marxist-Leninist Party of Canada; Mr. Hellyer, from the Canadian Action Party; and Mr. Figueroa, from the Communist Party of Canada, who has figured prominently in this bill.

**Mr. Paul Hellyer, Former leader, Canadian Action Party:** Honourable senators, I will try to be brief. One point that has not been made, which I would like to make, is that parliamentarians are the authors of their own misfortune when it comes to this bill. The reason for this bill is that the previous law was too restrictive and the barriers were too high. From time immemorial, people with power and influence have wanted to hang on to that, to retain the monopoly. They have done so, which is understandable. The court has said that there are limits. Everybody has rights. Rights are not limited to those who have power and privilege and should be extended to others.

Over the years, the barriers have created difficulty in respect of the number of candidates that had to be fielded. I do not know if any of you have ever tried to field 50 candidates in a general election, but it is extremely difficult. It requires a tremendous amount of organization and money — more than most small parties have because they have not had access to the funds to meet that criterion.

Until recently, only half of the deposit was refunded to candidates who did not reap a certain number of votes. This was another barrier that, fortunately, has now been eliminated.

There was also a barrier in terms of the auditor's cost. Thus, if you only spent a small amount of money, which most independent candidates did, then most of your auditor's fees were not paid. You had to pay them out of your own pocket or

**Mme Young:** Je voudrais préciser le rapport entre le projet de loi à l'étude et le projet de loi C-24. Étant donné que la formule de financement prévue par le projet de loi C-24 est basée sur les votes, cela veut dire que les dépenses publiques ne pourront augmenter que si la participation électorale augmente. S'il y a 40 partis qui ont droit à obtenir des fonds conformément au projet de loi C-24, le pays ne dépensera pas un sou de plus, à moins que la participation des électeurs augmente. Cette somme sera simplement répartie entre 40 groupes au lieu de cinq. Le projet de loi C-24 n'a donc aucune répercussion sur le trésor public, à moins que la prolifération des partis n'ait pour effet d'augmenter la participation électorale.

Si l'utilisation des fonds publics vous préoccupe, c'est le crédit d'impôt pour contributions politiques qu'il faut examiner. C'est l'aspect important. Il n'a d'ailleurs été modifié que très légèrement par le projet de loi C-24.

**Le président:** Je remercie les témoins.

J'apprécie le fait que vous ayez pris le temps de venir partager vos connaissances avec nous. Vos idées vont alimenter notre réflexion.

Nous sommes maintenant prêts à passer à notre second groupe de témoins. Je souhaite la bienvenue à M. Gibson, de l'Institut Fraser, à Mme Johnston, du Parti marxiste-léniniste du Canada, à M. Hellyer, du Parti action canadienne et à M. Figueroa, du Parti communiste du Canada, qui a joué un rôle important dans l'histoire de ce projet de loi.

**M. Paul Hellyer, ancien chef, Parti action canadienne:** Sénateurs, je vais essayer d'être bref. Il y a une remarque qui n'a pas été faite et que j'aimerais faire; les parlementaires ne peuvent s'en prendre qu'à eux avec ce projet de loi. Ce projet de loi a été présenté parce que la loi précédente était trop stricte et les barrières trop hautes. Depuis toujours, les gens qui ont le pouvoir veulent le conserver et préserver leur monopole. C'est ce qu'ils ont fait, ce qui est compréhensible. La cour a déclaré qu'il y avait des limites. Tout le monde a des droits. Il n'y a pas que les puissants et les privilégiés qui ont des droits, il faut les accorder à tout le monde.

Le nombre des candidats exigés a progressivement augmenté, ce qui a aggravé les obstacles. Je ne sais pas si l'un d'entre vous a déjà essayé de présenter 50 candidats à une élection générale, mais c'est extrêmement difficile. Il faut avoir beaucoup d'argent et une bonne organisation — beaucoup plus que ce dont disposent les petits partis parce qu'ils n'ont pas suffisamment de fonds pour répondre à cette condition.

Jusqu'à tout récemment, la moitié seulement du dépôt était remboursée aux candidats qui n'obtenaient pas un certain nombre de votes. C'était une autre barrière qui, heureusement, a été supprimée.

Il y avait aussi la barrière que constituaient les frais de vérification. Le candidat qui n'avait dépensé que peu d'argent, ce qui était le cas de la plupart des candidats indépendants, ne pouvait se faire rembourser qu'une très faible partie des coûts de

have your party raise the money. The cost of filing returns and all of these things are impediments for small parties to grow and have any chance to feel the effect of campaigns.

I take strong exception to Mr. Wiseman's concern about the public funds. In reality, we are talking about equality of rights, not just special rights for people who already have significant ones. Until recently, the only parties that prospered were those that had access to funds from special interest groups — more specifically, from big business and from labour. Anyone else was not in the ballpark in respect of putting on any kind of campaign because the funds were just not available.

With the proposed change in legislation, funds from business and unions have been curbed. With the ruling of the court, there is, for the first time probably in my lifetime, at least the theoretical possibility of a greater range of choice in the political field. I believe one of the reasons for the low voter turnout is that people thought that there was no real choice. There were different parties and you could change the colours of the sweaters but nothing else changed. I have heard this from so many people. It did not matter which party you voted for; nothing significant would ever change.

This is definitely true in the United States, where there is just a shade of difference between the two major parties. It is somewhat greater in Canada but not enough to influence many people in their decision to vote. People vote by rote on the basis of what their family has done over the years. I would have liked to see this matter resolved without going before the court, because a more satisfactory result could have been achieved for all involved; however, that did not happen. The issue went before the court, which has ruled. I hope that the bill will pass.

I would like to see the bill come into force immediately so that it will apply in the next election, whenever that is held. I have confidence that the Chief Electoral Officer will administer it fairly. Parliament will then have time between now and the two-year sunset clause to review some aspects of the bill and to see what experience brings.

**Mr. Gordon Gibson, Senior Fellow, Canadian Studies, The Fraser Institute:** Honourable senators, thank you for the opportunity to be here. The Fraser Institute is not a political party. I am here with three other political parties. It speaks well of Canadian democracy that two of those are the Marxist-Leninist and the Communist Party — a slight range in ideology.

This court decision is extraordinarily important. I underline the first line of the second paragraph by Judge Iacobucci: "The right to play a meaningful role in the electoral process is not subject to countervailing collective interests." That is a very important statement. It is a very individualistic approach to politics.

Il fallait soit assumer soi-même ces frais, soit demander à son parti de le faire. Les coûts entraînés par le dépôt des rapports et tous ces aspects administratifs sont des obstacles pour les petits partis qui ne peuvent ainsi se développer et profiter vraiment d'une campagne électorale.

Je ne suis pas du tout d'accord avec ce qu'a dit M. Wiseman au sujet des fonds publics. En réalité, il s'agit d'accorder les mêmes droits à tous et non pas d'accorder des droits spéciaux aux gens qui en ont déjà beaucoup. Jusqu'à tout récemment, les seuls partis qui avaient de bonnes finances étaient ceux qui avaient accès aux fonds des groupes défendant des intérêts particuliers — plus précisément, les grandes sociétés et les syndicats. Tous les autres étaient incapables de participer vraiment à la campagne électorale parce que tout simplement, ils n'avaient pas les fonds pour le faire.

Les modifications législatives visent à réduire les contributions des entreprises et des syndicats. Cette décision offre, sans doute pour la première fois de mon vivant, au moins la possibilité théorique d'élargir les choix sur le plan politique. Je crois que si la participation des électeurs est faible, c'est parce que les gens pensent qu'il n'existe pas vraiment un choix. Il y a plusieurs partis, mais l'on pourrait changer la couleur des uniformes et cela ne changerait rien. J'ai entendu beaucoup de gens parler ainsi. Ils disent que peu importe le parti pour lequel on vote, de toute façon, rien ne change.

Cela est tout à fait vrai aux États-Unis, où la différence entre les deux grands partis est très faible. Cette différence est un peu plus grande au Canada, mais pas suffisamment pour amener les gens à voter. Les gens votent par habitude, selon la façon dont les membres de leur famille ont toujours voté. J'aurais aimé que cette question soit résolue sans aller devant les tribunaux parce qu'on aurait pu obtenir un résultat plus satisfaisant pour tous les intéressés; mais ce n'est pas ce qui s'est passé. La question a été soumise à la cour, et elle a rendu sa décision. J'espère que ce projet de loi sera adopté.

J'aimerais que ce projet de loi entre en vigueur immédiatement pour qu'il puisse s'appliquer à la prochaine élection, quelle que soit sa date. Je suis convaincu que le directeur général des élections l'administrera de façon équitable. Le Parlement aura alors le temps au cours des deux prochaines années de réviser certains aspects du projet de loi et d'examiner les résultats.

**M. Gordon Gibson, agrégé supérieur de recherches, Études canadiennes, Institut Fraser:** Sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité. L'Institut Fraser n'est pas un parti politique. Je suis ici avec des représentants de trois autres partis politiques. Il est bon pour la démocratie canadienne que deux de ces partis soient le Parti marxiste-léniniste et le Parti communiste — deux idéologies légèrement différentes.

Cette décision est extrêmement importante. Je cite la première ligne du deuxième paragraphe du juge Iacobucci: «Le droit de tout citoyen de jouer un rôle important dans le processus électoral ne saurait être limité par des intérêts collectifs opposés.» C'est une déclaration très importante. C'est une approche très individualiste à la politique.



Given the legal time-bomb of this decision, if I may describe it thus, this bill is clearly, as admitted by the government, a temporary fix. The best single clause of this bill is the sunset clause.

I would draw to the attention of honourable senators that if the election is called, as expected, before summer, there is no way that this bill can have any impact on party registration for that election because of the 60-day delay imposed by proposed section 370. What the court will think of that I do not know; but it is a fact.

Nevertheless, once the election is over, there will be by-elections as time goes by, and we will see the law of unintended consequences taking effect in noticeable ways. The first by-election will trigger the operation of this bill and so we will see new parties. I predict that there will be a number of them.

One of the NDP representatives in the House suggested it would give rise to oddball candidates, and while it might, so what? Britain has had their character candidates for years and it has not done them any harm. We had a candidate called Mr. Peanut in the Vancouver-Merrill elections years ago — no problem. It might bring back the Rhinoceros Party, and I might say I would value that highly.

De facto, you would have many independent candidates subsidized by the public purse, and my answer to that is why not? Beyond that, you will get some deadly serious interventions by earnest political players. That a “party” can be only one candidate will make a difference. Let me give you an example. Suppose this law had been in existence 30 years ago. Gay persons did not like to come out of the closet then. It was very rare. However, you could have found one candidate. You would have had, in effect, an early warning for society of an important change underway. I suspect that this bill will encourage that kind of latent future reform, or whatever you might want to call it.

For example, I would predict that under this bill you would see fairly rapidly the emergence of a British Columbia separatist party. Something like 15 to 20 per cent of British Columbians are separatists.

You might get gender-based parties, anti-abortion parties and anti-gun law parties. There are organizations in all of these areas. Consider how these organizations might find it useful to amplify their voices through the creation, sub rosa, of an unconnected political party. All of a sudden you have an additional voice with a right to a line on the ballot, a place at candidates' debates and so on.

Groups such as the National Citizens Coalition, the Canadian Taxpayers Federation, the CLC and the Assembly of First Nations all might find an associated political group to amplify that voice, as I say, and subsidized by the public purse, to be a useful creation.

Compte tenu du fait que cette décision constitue une bombe à retardement, si je peux la qualifier ainsi, ce projet de loi n'apporte, comme l'a reconnu le gouvernement, qu'une solution temporaire. La meilleure clause de ce projet de loi est la clause de temporisation.

J'aimerais attirer l'attention des sénateurs sur le fait que, si le gouvernement déclenche des élections, comme cela est prévu, avant l'été, le projet de loi n'aura aucun effet sur l'enregistrement des partis pour cette élection à cause du délai de 60 jours qu'impose le nouvel article 370. Je ne sais pas ce que la cour en pensera, mais c'est un fait.

Néanmoins, une fois les élections passées, il y aura des élections partielles et nous verrons alors agir la loi des conséquences imprévues. La première élection partielle déclenchera l'application de ce projet de loi et nous verrons apparaître de nouveaux partis. Je prévois qu'il y en aura plusieurs.

Un des représentants du NPD à la Chambre a déclaré que cela permettrait les candidatures farfelues, et ce pourrait être effectivement le cas, mais pourquoi pas? Depuis des années, la Grande-Bretagne a des candidats peu conventionnels et les Anglais ne s'en portent pas plus mal. Il y a des années, il y a eu un candidat qui s'appelait M. Peanut dans les élections de Vancouver-Merrill — cela n'a causé aucun problème. Le Parti rhinocéros pourrait réapparaître et je dirais que ce serait une excellente chose.

En fait, il y aurait de nombreux candidats indépendants qui seraient financés par les fonds publics et je répondrais à cela «Pourquoi pas?» Il y aurait aussi de véritables politiciens qui parleraient de choses très importantes. Le fait de n'exiger qu'un seul candidat changerait beaucoup les choses. Permettez-moi de vous donner un exemple. Supposons que cette loi ait existé il y a 30 ans. À cette époque, les homosexuels préféraient cacher leur orientation. Il était très rare qu'ils s'affichent. Il aurait toutefois été possible de trouver un candidat. Cela aurait en fait indiqué à la société qu'un changement important se préparait. Je pense que ce projet de loi va encourager ce genre d'annonce de changements futurs, si je peux m'exprimer ainsi.

Par exemple, je prédis qu'avec ce projet de loi, il y aura très bientôt un parti séparatiste en Colombie-Britannique. Il y a 15 ou 20 p. 100 des résidents de la Colombie-Britannique qui sont séparatistes.

Il pourrait y avoir des partis uniquement composés d'hommes ou de femmes, des partis contre l'avortement et des partis contre les lois relatives aux armes à feu. Il existe des organisations dans tous ces domaines. Ces organisations pourraient fort bien trouver utile de mieux faire entendre leur voix en créant, en secret, un parti politique sans lien avec elles. Une autre voix se ferait alors entendre qui aurait droit à son nom sur le bulletin de vote, qui aurait sa place au cours des débats entre les candidats, et cetera.

Des groupes comme la National Citizens Coalition, la Fédération des contribuables canadiens, le CTC et l'Assemblée des Premières nations pourraient fort bien créer un groupe politique associé qui se ferait leur porte-parole, comme je l'ai dit, grâce à des fonds publics.

Granted, there are barriers through reporting requirements and so on. However, some of these associations, I suggest, would find this useful. You will not be able to get around the need to define what a political party is.

I understand the reluctance of Mr. Kingsley. I read his testimony. I have a personal reluctance. The state should have minimal involvement in private organizations, but political parties are highly important. They effectively organize our governance and have a monopoly on the genuine electable candidates presented at elections.

We feel it is necessary to regulate groups that are given collective authority, such as corporations, trade unions, foundations and charities, with minimal requirements.

We may be getting into that area with political parties, and indeed it may well be that the courts are doing us a favour in forcing us to look at that.

A strong caveat: Whenever governments seek to set standards or regulate in any given area, they tend to do it in a way that favours the party in power. This is just human nature. For that reason, we have ensured that our election acts are strictly legislated. They are not subject to orders in council or cabinet regulations. That is a very important principle for any of the work that is done in defining a political party.

How do you define a political party? Do you wish me to stop, Mr. Chairman?

**The Chairman:** I would like you to wind up as quickly as you can, Mr. Gibson.

**Mr. Gibson:** I will. How do you define a political party? Is it one that is potentially a government in waiting? That is too high a threshold. Is it a group that wants to change a policy? An anti-gun policy is a very low threshold but maybe that is all the Supreme Court of Canada would allow. Ideally, it should be a group that wants to exert a multi-faceted influence in Parliament on a variety of issues.

My first conclusion is that there will have to be some urgent study, forced on us by the courts. Beyond that, the question of internal party democracy will need study and perhaps some standard setting. The public is puzzled by some of the internal leadership struggles we have had in our major parties. They are puzzled by some of the curious nomination contests we have had leading up to this election. That is part of the reason for the declining vote. We may have to look at setting standards for the internal procedural operations of political parties. I will have more to say on that if anyone wishes to ask a question.

**Mr. Miguel Figueroa, Leader of the Communist Party of Canada:** Honourable senators, at the risk of betraying certain organizational and personal biases, let me say that our party and I personally are completely in favour and very respectful of the decision of the Supreme Court of last June.

Il est vrai qu'il y a des obstacles, l'obligation de fournir des rapports, notamment. Je pense néanmoins que cette possibilité serait utile pour certaines associations. Vous ne pourrez pas éviter de définir ce qu'est un parti politique.

Je comprends les réticences de M. Kingsley. J'ai lu son témoignage. Je suis moi-même réticent. L'État devrait intervenir le moins possible. Les partis politiques sont des institutions très importantes. Ils structurent notre gouvernance et ont le monopole de présenter aux élections des candidats qui ont vraiment des chances d'être élus.

Nous estimons nécessaire de réglementer les groupes qui exercent un pouvoir collectif, comme les sociétés, les syndicats, les fondations et les organismes de charité, en leur imposant certaines conditions.

C'est peut-être ce que nous sommes en train de faire avec les partis politiques et il est peut-être très possible que les tribunaux nous rendent un service en nous obligeant à le faire.

Avertissement important: chaque fois que les gouvernements tentent de fixer des normes ou de réglementer un domaine, ils ont toujours tendance à le faire en favorisant le parti au pouvoir. C'est la nature humaine. C'est pourquoi il faut veiller à confier au Parlement le soin d'adopter nos lois électorales. Il ne faut pas que ces règles soient fixées par des décrets en conseil ou par des règlements adoptés par le Cabinet. Il est très important que la définition de parti politique respecte ce principe.

Comment définir un parti politique? Voulez-vous que je m'arrête, monsieur le président?

**Le président:** J'aimerais que vous terminiez aussi rapidement que vous le pouvez, monsieur Gibson.

**M. Gibson:** Très bien. Comment définir un parti politique? Est-ce un parti qui risque de prendre le pouvoir? C'est un seuil trop élevé. Est-ce un groupe qui veut modifier une politique particulière? Une politique contre les armes à feu représenterait un seuil très bas, mais c'est peut-être tout ce qu'autorisera la Cour suprême du Canada. Idéalement, ce devrait être un groupe qui veut influencer le Parlement sur une grande diversité de questions.

Ma première conclusion est qu'il faudra effectuer rapidement certaines études, étant donné que les tribunaux nous obligent à le faire. En outre, il faudra examiner la question de la démocratie interne des partis et peut-être fixer des normes dans ce domaine. Le public comprend mal certaines limites qui touchent le choix des chefs de nos principaux partis. Il comprend mal les mises en candidature que nous avons eues avant cette élection. Cela explique en partie la désaffection des électeurs. Nous serons peut-être obligés de fixer des normes relatives au fonctionnement interne des partis politiques. Je pourrais en dire davantage si quelqu'un me pose une question sur ce sujet.

**M. Miguel Figueroa, chef, Parti communiste du Canada:** Sénateurs, permettez-moi de dire, au risque de trahir certains biais personnels et organisationnels, que notre parti et moi sommes tout à fait en faveur de la décision qu'a prononcée en juin dernier la Cour suprême.



It is not appropriate here to go into a long prudential discussion about that decision. However, it is necessary to address certain questions that have arisen about the role of the courts and their intrusion into the traditional jurisdiction and privilege of Parliament to establish the laws of the state.

That is a very interesting debate. There is a reason why, on this issue in particular, the courts, including lower courts, felt it necessary to intervene. By the way, not only Justice Malloy in the court of first instance, but also the Ontario Court of Appeal — even though it was a split decision and they found in some respects on behalf of the Attorney General — lowered the threshold for the name on the ballot, as you will recall, and that too was an intrusion into Parliament's prerogative. Why is that? Why, in fact, is section 3 insulated from the notwithstanding clause? It is not by accident. It is because section 3, and electoral law in particular, as Mr. Gibson referred to, is subject to partisan interests of the parties that are in control of Parliament. It is precisely for that reason that it is absolutely vital for the courts to intervene and for Charter challenges to go forward with respect to this. That is what the courts have found, right up to the Supreme Court of Canada. It is not by accident that it was a 9-0 ruling.

I will return to that in a second.

I wish to say a few words about how we got here. Our party was deregistered in 1993 after Bill C-93 was introduced, which increased the amount of non-refundable deposits from \$200 to \$1,000, together with the 50-candidate rule and a new provision that allowed for the seizure of parties' assets. We were the first party to be deregistered. In 1993, we did not field the 50 candidates that we had previously fielded for many years. Part of the reason was that we needed \$50,000 just to get through the doorway, before we printed our first leaflet or did anything else. There were also internal reasons. It is not a secret. The communist movement was in crisis then, the Berlin Wall had come down and so on and so forth. There were all sorts of difficulties. For all that, the fact remains that this legislation that was brought in constituted an incredible increase in obstacles and thresholds to smaller parties or so-called marginal parties.

We suffered a great deal as a result of that deregistration. Everything has to be seen in the context of time and place. It was the early 1990s. We were the Communist Party, and headlines ran across the country saying the party has disappeared. The Communist Party has been banned. At that time, Communist parties in Eastern Europe, in Latvia, Lithuania and other countries, were being banned.

These questions of deregistration and all of this legislation constituted a tremendous violation of the spirit of not only political process in general, but of the Charter of Rights.

Il n'y a pas lieu ici de se lancer dans une longue analyse théorique de cette décision. Il est toutefois nécessaire d'aborder certaines questions qui ont été soulevées au sujet du rôle des tribunaux et de leur intervention dans le domaine traditionnel du Parlement, à savoir l'adoption des lois de l'État.

C'est un débat très intéressant. Il existe une raison pour laquelle les tribunaux, notamment les tribunaux inférieurs, ont jugé nécessaire d'intervenir, sur cette question en particulier. Je mentionne également qu'il n'y a pas que le juge Malloy de la Cour de première instance, mais également la Cour d'appel de l'Ontario — même si c'était une décision partagée qui était favorable sur certains points au procureur général — qui a abaissé le seuil exigé pour l'inscription d'un nom sur les bulletins de vote, comme vous vous en souvenez, et que cela constitue également une ingérence dans un domaine réservé au Parlement. Comment expliquer cela? Pourquoi est-ce que la clause nonobstant ne s'applique pas à l'article 3? Ce n'est pas par hasard. C'est parce que l'article 3, et la législation électorale en particulier, comme l'a mentionné M. Gibson, met en jeu les intérêts particuliers des partis qui contrôlent le Parlement. C'est précisément pour cette raison qu'il est absolument essentiel que les tribunaux interviennent dans ce domaine et acceptent d'entendre les contestations fondées sur la Charte. C'est ce qu'ont décidé les tribunaux, jusqu'à la Cour suprême du Canada. Ce n'est pas un hasard si cette décision était unanime.

Je reviendrai sur ce point dans un instant.

J'aimerais expliquer en quelques mots comment nous en sommes arrivés là. Notre parti a été radié en 1993 après la présentation du projet de loi C-93, qui faisait passer de 200 à 1 000 \$ le montant des dépôts non remboursables, qui introduisait la règle des 50 candidats ainsi qu'une nouvelle disposition autorisant la saisie des biens d'un parti. Nous avons été le premier parti à être radié. En 1993, nous n'avions pas présenté les 50 candidats que nous présentions depuis des années. Cela vient en partie du fait qu'il fallait 50 000 \$ pour commencer les choses, avant d'imprimer notre première affiche ou de faire quoi que ce soit. Il y avait aussi des raisons internes. Ce n'est pas un secret. Le mouvement communiste était en crise à l'époque, le mur de Berlin venait de s'effondrer et il y avait tout cela. Il y avait toutes sortes de problèmes. Malgré tout, il demeure que ce projet de loi aggravait considérablement les obstacles que devaient franchir les petits partis ou ce que l'on appelle les partis marginaux.

Cette radiation nous a beaucoup nui. Il faut replacer tout cela dans le contexte de l'époque. C'était au début des années 90. Nous étions le Parti communiste et les titres des journaux canadiens disaient que ce parti avait disparu. Le Parti communiste a été interdit. À l'époque, les partis communistes d'Europe de l'Est, de Lettonie, de Lituanie et d'autres pays étaient interdits.

La radiation de partis et toutes ces mesures législatives constituaient une violation très grave de l'esprit, non seulement du processus politique en général, mais de la Charte des droits.

I wish to clarify one other thing that came up in the testimony and discussion before this committee and elsewhere, that is, the rumour that the Communist Party agreed that there could be a higher threshold than one or two. That goes back to the year 2000, when the House of Commons and the Senate were discussing Bill C-2, the first piece of legislation.

When the *Molloy* decision came down, we called on the Liberal government of the day to do the right thing, accept the ruling, and in the interests of democracy, to bring about all of those changes.

They agreed, in fact, to make the deposits completely refundable. They agreed partially to getting rid of the seizure-of-assets component. However, they refused to go along with lowering the threshold for 50 candidates. That they appealed. At that point, we said that we supported the judgment of *Molloy*, which was a threshold of two candidates, not one.

When Bill C-2 came to the committee — both committees, in fact — a member of the Conservative Party from North Vancouver raised the question, in committee and privately, “Would you agree to 12?” At that point, I said personally that we stood by the *Molloy* decision, but clearly, if it were 12 instead of 50, it would be progress. There was never any offer of a deal. This is all by the way anyway. It is not really relevant in the circumstances, but I wanted to clarify it because it came up in this committee.

Finally, we have indicated, and you have a summary in front of you, our concerns with respect to Bill C-3. We think that the whole question of defining “party” is problematic. It has been used in the past as a means of banning parties — especially left-wing, revolutionary parties — in the United States, in Europe, and even our own party, which has gone through quite a long history in Canada, as you know.

On the question of Bill C-24, we announced when we appeared at the House of Commons committee — and it has now been confirmed — that all six of the non-parliamentary parties, that is to say, our party, the Marxist-Leninist Party, the Canadian Action Party, the Marijuana Party, the Green Party of Canada and the Christian Heritage Party, have all agreed to launch a challenge to Bill C-24 and the threshold of 2 per cent. That is a direct contradiction — and Mr. Smith was absolutely right — of the ruling of the Supreme Court that read that any benefit that is extended to some parties and withheld from others is in violation of the Charter. That is very clear. We will be challenging it, and we will be right back here again.

Why is that? Certain vested interests want to keep putting up barriers to the participation of political parties. They want to keep the political process like a private country club.

J'aimerais préciser une autre chose qui a été soulevée dans les témoignages et la discussion qui a eu lieu devant ce comité et ailleurs, à savoir, la rumeur que le Parti communiste avait accepté que le seuil puisse être supérieur à un ou deux candidats. Cela remonte à l'année 2000, au moment où la Chambre des communes et le Sénat examinaient le projet de loi C-2, le premier projet de loi sur cette question.

Lorsque le jugement *Molloy* a été prononcé, nous avons invité le gouvernement libéral au pouvoir à faire ce qu'il fallait, à accepter la décision et, dans l'intérêt de la démocratie, à introduire tous ces changements.

Le gouvernement a en fait accepté de rembourser intégralement les dépôts. Il a accepté en partie de supprimer la disposition autorisant la saisie des biens d'un parti, il a par contre refusé d'abaisser le seuil de 50 candidats. Ce refus a fait l'objet d'un appel. À ce moment-là, nous avons déclaré être favorables au jugement *Molloy* qui prévoyait un seuil de deux candidats et non pas un.

Lorsque le projet de loi C-2 a été soumis au comité — aux deux comités, en fait —, un membre du Parti conservateur de Vancouver-Nord nous a demandé, devant le comité et en privé, «accepteriez-vous un seuil de 12 candidats?» À ce moment-là, j'ai dit personnellement que nous nous en tenions au jugement *Molloy* mais qu'évidemment exiger 12 candidats au lieu de 50 constituait un pas en avant. Il n'y a pas eu d'offre de compromis. Tout cela est de toute façon du passé. Cela ne concerne pas vraiment la situation actuelle mais je voulais apporter ces précisions parce que cet aspect a été soulevé devant le comité.

Enfin, nous avons déclaré, et vous avez un résumé devant vous, les aspects du projet de loi C-3 qui nous préoccupaient. Nous pensons que toute la question de la définition de «parti» fait problème. On a déjà utilisé une définition pour interdire des partis — en particulier les partis de gauche, les partis révolutionnaires — aux États-Unis, en Europe, et même notre propre parti, qui a une très longue histoire au Canada, comme vous le savez.

Pour ce qui est du projet de loi C-24, nous avons déclaré, lorsque nous avons comparu devant le comité de la Chambre des communes — et cela a été maintenant confirmé — que les six partis non parlementaires, c'est-à-dire, notre parti, le Parti marxiste-léniniste, le Parti action canadienne, le Parti marijuana, le Parti vert et le Parti de l'Héritage Chrétien du Canada, ont tous accepté de contester le projet de loi C-24 et le seuil de 2 p. 100. Cela va tout à fait à l'encontre — et M. Smith a tout à fait raison sur ce point — de la décision de la Cour suprême qui a déclaré que tout avantage accordé à certains partis et pas à d'autres est contraire à la Charte. Cela est très clair. Nous allons contester cette mesure et nous reviendrons ici encore une fois.

Comment expliquer cela? Il y a des groupes privilégiés qui mettent continuellement des obstacles à la participation des partis politiques. Ils veulent s'approprier le processus politique, comme s'il s'agissait d'une activité d'un club privé.



You can say anything you want about private golf and country clubs that excluded blacks, Jews and so on. We have our moral and political views about that. The fact of the matter is that those are private clubs. This is the democratic process and we will continue to fight for that.

Of course, we agree in principle with the two-year review that is being proposed here. There are many things that need to be reviewed. The whole first-past-the-post system needs to be reviewed. If that review is used to find some other way to erect barriers or obstacles to the participation of parties, we will fight it. The Canadian people, in general, do support more openness and accessibility in the political process. That is the way to overcome, at least partially, the cynicism and so-called apathy in that process.

**Ms. Diane Johnston, Secretary, National Office, Marxist-Leninist Party of Canada:** Honourable senators, our party is calling on the Senate to not pass Bill C-3. We do not believe, contrary to what is being said, that something catastrophic will happen as of June 28 if Bill C-3 does not go through. If an election is called, then the one- or two-candidate rule, not the 50-candidate rule, will apply to running as a party. Those parties that are presently registered would maintain their registration. Unregistered parties without 50 candidates would not be able to issue tax receipts. All of the regulations in place now would still apply.

Mr. Kingsley, when he appeared before the standing committee, said that should an election be held after June 27, the party registration regime would simply be frozen. We feel that there is no need to rush this.

Amending the Elections Act in a manner that would be consistent with Charter rights is a serious endeavour. A definition of a party has been introduced here, without any discussion on this matter. Already, in your own discussions in the Senate, the necessity of providing a proper definition of "political party" consistent with Charter rights is becoming evident. Otherwise, contempt for freedom of association may come back to haunt you.

As some of the members of the Senate have pointed out, this warrants serious consideration. Ensuing changes to the Elections Act as a result of the Supreme Court decision concern all Canadians, and quite widely held hearings are required so that many people would be able to participate. The Senate has vast experience to contribute to this important discussion.

To conclude, amendment after amendment is being made to the Elections Act right now, creating more and more entanglements. This should be done properly, with all of the serious consideration and participation that it warrants.

Vous pouvez dire tout ce que vous voulez au sujet des clubs de golf privés qui refusaient les Noirs, les juifs et autres. Nous avons tous des opinions politiques et morales sur cette question. Le fait est que ces organisations sont des clubs privés. Il s'agit par contre ici de processus démocratique et nous sommes prêts à lutter pour le défendre.

Bien entendu, nous sommes favorables au principe d'une révision du projet dans deux ans, tel que cela est proposé ici. Il y a de nombreux aspects à revoir. Il faudra notamment réexaminer toute la question du scrutin majoritaire. Si on utilise cette révision pour trouver d'autres façons de placer des barrières et des obstacles à la participation des partis, nous nous y opposerons. Le peuple canadien, en général, est favorable à ce que l'accès au processus politique soit plus ouvert. C'est une façon de remédier, en partie au moins, au cynisme et à ce qu'on appelle l'apathie des électeurs.

**Mme Diane Johnston, secrétaire du Bureau national, Parti marxiste-léniniste du Canada:** Sénateurs, notre parti invite le Sénat à ne pas adopter le projet de loi C-3. Contrairement à ce qui a été dit, nous ne pensons pas qu'une catastrophe se produirait si le projet de loi C-3 n'était pas adopté d'ici le 28 juin. En cas de déclenchement d'élections, ce serait alors la règle exigeant un ou deux candidats et non pas 50 qui s'appliquerait aux partis. Les partis qui sont enregistrés à l'heure actuelle conserveraient leur enregistrement. Les partis non enregistrés qui ne présenteraient pas 50 candidats ne pourraient délivrer des reçus d'impôt. Tous les règlements actuels continueraient à s'appliquer.

Lorsque M. Kingsley a comparu devant le comité permanent, il a déclaré que, dans le cas où une élection aurait lieu après le 27 juin, le régime d'enregistrement des partis serait tout simplement gelé. Nous pensons qu'il n'est pas nécessaire de prendre une décision à la hâte sur ce point.

Il n'est pas facile de modifier la Loi électorale en respectant les droits garantis par la Charte. On a introduit ici une définition de parti, sans qu'elle ait fait l'objet de discussions. La nécessité d'élaborer une définition de «parti politique» qui soit conforme aux droits garantis par la Charte est déjà apparue au cours de vos discussions. Si vous ne le faites, le fait de ne pas avoir respecté la liberté d'association risque de revenir vous hanter.

Comme certains sénateurs l'ont fait remarquer, cette question mérite d'être examinée sérieusement. Modifier la Loi électorale comme l'exige une décision de la Cour suprême est une opération qui concerne tous les Canadiens et il est important de tenir de nombreuses séances de consultation pour donner à la population la possibilité de participer à ce débat. Le Sénat peut apporter sa vaste expérience à cette importante discussion.

Pour terminer, le fait d'apporter des modifications successives à la Loi électorale ne peut que compliquer les choses. Il convient de procéder méthodiquement, en donnant à ce sujet toute la considération qu'il mérite et en favorisant la participation de la population.

For all these reasons, we call on you not to pass Bill C-3. Let us not rush into something that will not only fail to sort out the problems, but will further deepen the credibility and legitimacy crisis.

**Senator Andreychuk:** Thank you for your presentations.

I wish to follow up on two points. Mr. Gibson, you started to tell us that you think that Bill C-3 — and I presume Bill C-24, the financing act that was passed previously — would have an effect on the workings of the traditional parties, and I do not know whether you think it is detrimental or otherwise. What are those consequences and do you see them as positive or negative?

**Mr. Gibson:** I do not know. I mentioned the law of unintended consequences. The older I get, the more humble I become about trying to predict how various political issues will bounce. To a certain extent, we will just have to wait and see.

One thing is clear, though: Given the fact that Canada has become — I do not know if it is the most generous in the world — very generous in funding the political process from the public purse, I think we have to expect that more and more entities will take advantage of the situation, will use the most imaginative ways to extract funds from the public purse, and therefore, the public, through its representatives in Parliament, will have to pay more attention to how those entities organize their internal affairs.

I wish it were otherwise. I would like government to do less rather than more. If Parliament in its wisdom has suggested that a lot of money will go into the political process, it simply has to be watched.

**Senator Andreychuk:** I have a follow-up question on that. One concern I have is that we put in a definition of a political party that is more subjective than objective. One of the consequences I foresee is the politicization of our electoral commissioner, Mr. Kingsley, or anyone else who holds that position.

Have you given any thought to that? If it says in the bill that a political party means “an organization one of whose fundamental purposes is to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election,” then that officer will have to do more than determine whether there was an endorsement of one or more of its members. The officer will have to determine whether a fundamental purpose of the organization is to participate in public affairs.

I am not sure what that phrase means. I wonder how our electoral officer will define that.

**Mr. Gibson:** Mr. Kingsley seemed to have some concern about it in his testimony, both here and in the lower House.

Pour toutes ces raisons, nous vous invitons à ne pas adopter le projet de loi C-3. Il ne faudrait pas prendre une décision hâtive qui non seulement ne permettrait pas de résoudre tous ces problèmes, mais qui ne ferait qu'aggraver la crise de crédibilité et de légitimité dont souffre actuellement ce processus.

**Le sénateur Andreychuk:** Je vous remercie d'avoir présenté vos exposés.

J'aimerais poursuivre sur deux points. Monsieur Gibson, vous avez commencé à nous dire que, d'après vous, le projet de loi C-3 — et je présume, le projet de loi C-24, la Loi sur le financement qui a été adoptée il y a quelque temps — aurait un effet sur le fonctionnement des partis traditionnels mais je ne sais pas si vous pensiez que cet effet serait négatif ou positif. Quelles sont ces conséquences et pensez-vous qu'elles seront positives ou négatives?

**M. Gibson:** Je ne le sais pas. J'ai parlé de la loi des conséquences imprévues. Plus j'avance en âge, plus j'hésite à essayer de prédire la façon dont vont évoluer diverses questions touchant la politique. Dans une certaine mesure, il faudra tout simplement attendre.

Il y a toutefois une chose qui est claire: étant donné que le Canada est devenu — je ne sais pas si c'est le pays le plus généreux au monde — très généreux pour ce qui est du financement du processus politique à même les fonds publics, je crois qu'il faut s'attendre à ce que d'autres entités profitent de la situation, trouvent des façons novatrices de soutirer des fonds au trésor public et que, par conséquent, la population, par l'intermédiaire de ses représentants au Parlement, va devoir s'intéresser davantage à la façon dont ces entités structurent leurs affaires internes.

J'aimerais bien qu'il en soit autrement. J'aime que le gouvernement soit prudent dans ses interventions. Si, dans sa sagesse, le Parlement a indiqué qu'il fallait consacrer des fonds publics importants au processus politique, il faut certainement surveiller l'emploi qui en est fait.

**Le sénateur Andreychuk:** J'aimerais poursuivre sur ce sujet. Je m'inquiète du fait que la définition de parti politique qui est proposée est plus subjective qu'objective. Je crains que cela n'ait pour effet de politiser la fonction de notre directeur des élections, M. Kingsley, ou de la personne qui occupe ce poste.

Avez-vous réfléchi à cet aspect? Si le projet de loi énonce qu'un parti politique est «une organisation dont l'un des objectifs essentiels consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres», le directeur des élections n'aura pas uniquement à décider si l'organisation en question soutient un ou plusieurs de ses membres. Il devra décider si l'organisation a pour objectif essentiel de participer aux affaires publiques.

Je ne sais pas très bien ce que veut dire cette expression. Je me demande comment notre directeur des élections la définira.

**M. Gibson:** M. Kingsley semble avoir exprimé certaines préoccupations à ce sujet dans son témoignage, tant devant le Sénat que devant la Chambre basse.



However, it seems to me reasonably straightforward: Are they supporting a candidate for public office? The answer is either yes or no. Is that one of their stated purposes? If the answer is yes, it seems to me that that is about as far as he needs to go at that point.

The issue becomes far more complex when you get into the deregistration aspects of this bill, when the commissioner of elections is called upon to look inside the political parties and say, "Is this entity really what it ought to be?" The saving grace, from the point of view of this bill, which, as I say, will have to be reviewed, is he has to convince a judge. We have an extra layer of protection there.

I do not disagree with the point you are making. There is a great worry when you have a subjective judgment in this kind of area, which is why I strongly recommend that the criteria should be laid out clearly and in legislation so that governments of the day cannot interpret them.

**Senator Andreychuk:** I want to ask Ms. Johnston one question.

We keep hearing about the date of June 27. Have you had any discussions with the government about going back to the court to get an extension just for the purpose of ensuring that there is proper public debate and discussion? It would also be an education for Canadians; they will understand what we are doing here. Have you approached the Minister of Justice or anyone else in the system to say, "We do not support this bill. There should be public consultation. Why do you not go back to the court to seek an extension because it will not affect this election anyway if it is called before that June date? Why not extend the time and do a fair assessment?"

**Ms. Johnston:** We were happy to be able to appear here. Only two witnesses were invited by the standing committee. Your suggestion, to be proactive on this, is very much worthy of consideration. We may do that, but no, we have not had discussions with the government on this.

**Senator Joyal:** I would like first to congratulate Mr. Figueroa on his victory in the Supreme Court. It is a very important decision. The fact that the court is unanimous speaks to me of the importance of the principle, especially with respect to section 3 of the Charter.

When I read the judgment, I am led to believe there are many implications, because they have established a principle that was not present before in the legislation. In fact, to me, it is a principle that, as Professor Smith and other witnesses have been stressing, changes the approach to the definition of the nature of the electoral act and its functioning.

Il me semble toutefois que la question est assez simple: l'organisation soutient-elle un candidat à des fonctions publiques? La réponse est oui ou non. Est-ce là un des objectifs officiels de l'organisation? Si la réponse est oui, il me semble que le directeur n'aura pas à se poser d'autres questions.

La question devient toutefois plus complexe lorsque l'on passe aux aspects du projet de loi qui touchent la radiation des partis et qui amènent le commissaire aux élections à examiner le fonctionnement interne des partis politiques et à se demander: «Est-ce que cette entité est vraiment ce qu'elle prétend être?» Ce qui rachète ce projet de loi qui, comme je l'ai dit, devra être révisé, est que le commissaire doit convaincre un juge. Cela offre une protection supplémentaire.

Je suis d'accord avec vous sur ce point. Il est très inquiétant d'exiger un jugement subjectif dans ce domaine et c'est pourquoi je recommande vivement que les conditions d'enregistrement soient clairement précisées par la loi de façon à ce que le gouvernement au pouvoir ne puisse les interpréter.

**Le sénateur Andreychuk:** Je veux également poser une question à Mme Johnston.

On mentionne constamment la date du 27 juin. Avez-vous parlé au gouvernement de la possibilité de demander à la cour d'accorder une prorogation du délai de façon à permettre que cette question fasse l'objet d'un débat public suffisant? Cela serait également très instructif pour les Canadiens; ils comprendront ce que nous sommes en train de faire. Avez-vous communiqué avec le ministre de la Justice ou un autre représentant du gouvernement pour lui dire: «Nous ne sommes pas en faveur de ce projet de loi. La population devrait être consultée. Pourquoi ne pas demander à la cour de proroger le délai parce que ce projet ne sera pas applicable de toute façon à une élection qui serait déclenchée avant la date prévue en juin? Pourquoi ne pas prolonger le délai et étudier la question en profondeur?»

**Mme Johnston:** Nous étions très heureux de pouvoir comparaître devant vous. Le comité permanent n'a invité que deux témoins. Vous nous proposez de prendre les devants et cela me paraît tout à fait approprié. Nous pourrions effectivement faire ce que vous avez suggéré, mais nous n'avons pas encore eu de discussions à ce sujet avec le gouvernement.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais tout d'abord féliciter M. Figueroa pour la victoire qu'il a obtenue devant la Cour suprême. C'est une décision très importante. Le fait que la décision ait été rendue à l'unanimité montre, d'après moi, l'importance du principe en jeu, en particulier par rapport à l'article 3 de la Charte.

La lecture de ce jugement m'amène à penser que celui-ci aura de nombreuses répercussions, parce que la cour a établi un principe qui n'était pas jusqu'ici reconnu par nos lois. En fait, d'après moi, c'est un principe qui, comme M. Smith et d'autres témoins l'ont souligné, modifie la façon de définir la nature de la Loi électorale et son application.

If the system is to be coherent, it has to be true to its principles along all the lines of the various steps we are defining, namely, the capacity of the Chief Electoral Officer, who is an independent commissioner or officer of Parliament who he serves the public interests as much as he serves Parliament.

When we were called to vote on Bill C-24 last summer, two weeks before the decision of the Supreme Court, I personally expressed a reservation about the threshold section of Bill C-24. When I read paragraph 91 of the decision, I still have the same preoccupation, but the court seems to have other elements in mind that it would like to take into account in concluding that the thresholds are not legitimate.

I would like to quote from paragraph 91, where the justice says:

... I express no opinion as to the constitutionality of legislation that restricts access to those benefits.

The benefits are the right to purchase reserved broadcast time, the right to partial reimbursement of election expenses and access to free broadcast time. The justice continued:

It is possible that it would be necessary to consider factors that have not been addressed in this appeal in order to determine the constitutionality of restricting access to those benefits.

You tell us today that with a group of five other parties, you intend to go to court. I do not want you to plead your case here; we are not a court. We are trying to understand the principles at stake in this proposed legislation because we will have to deal with it in two years' time, if it is passed as is.

In your own experience, what are the other factors that you want to bring to our attention that could lead us to believe that there are some sections of the Canada Elections Act that are questionable in terms of the threshold?

**Mr. Figueroa:** Do you mean with respect to Bill C-24?

**Senator Joyal:** Yes, Bill C-24 or the reimbursement of electoral expenses.

**Mr. Figueroa:** First, when we launched our action, which was a defensive one — we had been deregistered and our assets seized back in 1993 — we sought to ask the court to rule on the constitutional substance of the matter. It is that process that culminated in the Supreme Court.

At that time, we indicated that we were challenging certain provisions: the 50-candidate threshold and the right to issue tax receipts to our supporters; but not the broadcast rights or the question of compensation for electoral expenses, et cetera.

Si l'on veut avoir un système cohérent, il faut que celui-ci respecte ces principes tout au cours du processus que nous mettons en place, à savoir, la capacité du directeur général des élections qui est un commissaire indépendant ou un fonctionnaire du Parlement qui agit aussi bien dans l'intérêt de la population que dans celui du Parlement.

Lorsqu'on nous a demandé de voter sur le projet de loi C-24 l'été dernier, deux semaines avant l'arrêt de la Cour suprême, j'ai personnellement exprimé une réserve au sujet de l'article du projet de loi C-24 concernant le nombre minimum de candidats. Lorsque je lis le paragraphe 91 de l'arrêt de la Cour suprême, je me pose la même question, mais la cour semble avoir eu d'autres aspects à l'esprit dont elle souhaitait tenir compte pour conclure que les seuils prévus n'étaient pas légitimes.

J'aimerais citer le paragraphe 91, dans lequel le juge déclare:

[...] je ne me prononce pas sur la constitutionnalité des dispositions refusant ces avantages.

Ces avantages sont le droit d'acheter un temps de diffusion réservé, le droit au remboursement partiel des dépenses d'élections et l'accès à un temps d'antenne gratuit. Le juge a poursuivi:

Pour statuer sur cette question, il pourrait être nécessaire de considérer des facteurs qui n'ont pas été examinés dans le présent pourvoi.

Vous nous avez appris aujourd'hui que vous avez l'intention de saisir les tribunaux, avec un groupe comprenant cinq autres partis. Je ne vous demande pas de plaider votre cause ici; nous ne sommes pas une cour de justice. Nous essayons simplement de comprendre les principes en jeu dans de projet de loi parce que nous serons amenés à l'examiner dans deux ans, s'il est adopté sous sa forme actuelle.

D'après votre expérience, quels sont les autres facteurs que vous aimeriez nous signaler et qui pourraient nous amener à penser que certains articles de la Loi électorale du Canada soulèvent des problèmes pour ce qui est des seuils?

**M. Figueroa:** Vous voulez dire par rapport au projet de loi C-24?

**Le sénateur Joyal:** Oui, par rapport au projet de loi C-24 ou au remboursement des dépenses électorales.

**M. Figueroa:** Premièrement, lorsque nous avons entamé notre action, qui était de nature défensive — notre parti avait été radié et nos biens saisis en 1993 — nous demandions au tribunal de se prononcer sur l'aspect constitutionnel de la question. C'est ce processus qui a finalement débouché devant la Cour suprême.

À l'époque, nous avons indiqué que nous contestions certaines dispositions: le seuil de 50 candidats et le droit d'émettre des reçus d'impôt à nos partisans, mais pas les dispositions qui portaient sur les droits de radiodiffusion ni sur le remboursement des dépenses électorales, et cetera.



Obviously, Bill C-24 was not on the map at that point in time, or even in June, when the Supreme Court issued its ruling.

However, there is a difference between the Bill C-24 threshold, of the 2 per cent of a Canada-wide vote before there is any kind of distribution of public funds to political parties, and the other thresholds with respect to broadcast time and so on.

By the way, I should say that a number of our parties opposed the very idea of using public funds to finance political parties, but if it is going to happen, then it must be on an equitable basis. The argument that the government put forward in advancing Bill C-24 was that it was modelled on the experience in Quebec; yet there is no threshold in Quebec. Our party, the Parti Communiste du Québec, is registered provincially. They received — I do not know — perhaps a few thousand votes, nothing more, and they get \$1,700 every six months. It is peanuts. It is nothing.

When we appeared before the Commons committee on Bill C-24, we had done a study based on the 2000 election, using those figures. That is to say, if Bill C-24 had been in place after the 2000 election and, looking at the distribution of votes, they removed that threshold, the five big parties — now it is four because of the merger of the Alliance and the Tories — would still take 98.8 per cent. The six non-parliamentary parties would have 1.1 per cent between them — not even that — yet the big parties want to keep it all for themselves and cut off the others. In that sense, we think it is quite a different type of threshold from others. This is a threshold that is taking something away because it is based on the per-person vote.

It is the same idea as issuing tax receipts. If you read the argumentation for issuing tax receipts, the recommendations made the point that this would be a way of helping parties to raise money and to function in the political process. However, the main argument for the issuing of tax receipts, et cetera, was to encourage individual Canadians to become active in the political process by giving money.

The question that immediately arose was why is it that if I want to give a donation to Party X but they only ran 47 candidates, I cannot get a tax receipt, even though that is the party whose policies are closest to my views?

If I give it to party Y, which has met that threshold, then I can get a tax benefit. In other words, it discriminated against individual Canadians, not political parties, I would argue. It was discriminatory in terms of the rights of each Canadian and every taxpayer. I pay taxes. There is a system in place to encourage people to participate in the political process through such a refund, but I am told which party I can support, which ones meet that criteria and which do not. It is perhaps a different

Manifestement, le projet de loi C-24 n'était pas à l'horizon à cette époque, ni même en juin, au moment où la Cour suprême a rendu son jugement.

Il existe cependant une différence entre le seuil prévu par le projet de loi C-24, celui de 2 p. 100 du vote national pour qu'un parti politique ait droit au remboursement partiel de ses dépenses à même les fonds publics et les autres seuils concernant le temps de radiodiffusion et le reste.

Je signale en passant que certains partis comme le nôtre s'opposaient au principe même de l'utilisation de fonds publics pour financer les partis politiques mais si cette solution est retenue, il faut qu'elle soit appliquée de façon équitable. L'argument qu'avant avancé le gouvernement au moment de présenter le projet de loi C-24 était qu'il s'inspirait du modèle québécois; pourtant, il n'y a pas de seuil au Québec. Notre parti, le Parti communiste du Québec, est enregistré dans cette province. Il a obtenu — je ne sais pas très bien — quelques milliers de vote, peut-être, pas beaucoup plus, et il obtient 1 700 \$ tous les six mois. Trois fois rien.

Lorsque nous avons comparu devant le comité des communes au sujet du projet de loi C-24, nous avons fait une étude basée sur les chiffres de l'élection de l'an 2000. C'est-à-dire que, si le projet de loi C-24 avait été en vigueur après l'élection de 2000, compte tenu de la répartition des votes, et de la suppression de ce seuil, les cinq grands partis — il n'y en a maintenant que quatre à cause de la fusion entre l'Alliance et les conservateurs — auraient quand même eu droit à 98,8 p. 100 de ces fonds. Les six partis non parlementaires obtiendraient à eux tous 1,1 p. 100 — et même moins —, ce qui n'empêche pas les grands partis de vouloir conserver la totalité de la somme et d'empêcher les autres de recevoir des fonds. Nous pensons qu'en ce sens, ce seuil est très différent des autres. C'est un seuil qui a pour effet de supprimer certaines choses parce qu'il est basé sur le nombre de votes individuels.

C'est la même chose pour les reçus d'impôt. Si vous lisez les justifications avancées pour les reçus d'impôt, vous constaterez que les recommandations mentionnaient que c'était une façon d'aider les partis à lever des fonds et à participer au processus politique. En fait, le principal argument avancé pour justifier la délivrance de reçus d'impôt était d'encourager les Canadiens à participer davantage au processus politique en finançant une partie.

La question qui s'est posée immédiatement était de savoir pourquoi je n'ai pas le droit d'obtenir un reçu d'impôt si je fais un don au parti X qui n'a présenté que 47 candidats, alors que c'est peut-être le parti dont les politiques se rapprochent le plus de mes opinions?

Si je donne au parti Y, qui répond à cette condition, alors j'obtiens un avantage fiscal. Autrement dit, cette mesure est discriminatoire pour les Canadiens et non pas pour les partis politiques, c'est ce que je soutiendrais. Elle touche de façon discriminatoire les droits de tous les Canadiens et de tous les contribuables. Je paie des impôts. Il y a un système qui encourage les gens à participer au processus politique grâce à un type de remboursement, mais on me dit quel est le parti que je peux

type of threshold from others, where you could say there is an argument for a quantitative threshold; but not with respect to that, and not, we would argue, with respect to Bill C-24 and the 2 per cent threshold. It is on that basis that we will challenge it, and we are quite confident we will succeed again.

**Mr. Hellyer:** The benefit of the tax receipts is as was stated. I speak now from knowledge of the Canadian Action Party. It has encouraged participation. The party was founded for the specific reason that we thought that Canada missed a tremendous opportunity in 1995 in not using the Bank of Canada intelligently — as we had between 1939 and 1974 to get us out of the Great Depression, help us finance the war and the post-war infrastructure and lay the foundation for our social security system. We felt the government had a choice and that it made the wrong one.

Consequently, there was a point of view that was not being discussed in the public domain. Therefore, the party was launched for the specific purpose of putting forward an alternative point of view that was not otherwise getting any attention whatsoever. This encouraged a number of people who happened to agree with that point of view to become involved. They did, but they probably would not have participated financially had it not been for the fact that we managed to field enough candidates to obtain registered status.

Even then — and this is what I really wanted the honourable senators to put into perspective — raising as much as \$50,000 in a year is tremendously difficult when you are raising it \$10, \$20, \$25, \$50, \$100 or \$200 or \$500 at a time. It is a lot of work. We are not talking about getting into the public treasury to any significant extent, but we are talking about the difference between survival and non-survival for a party with a specific and, in my opinion, important point of view.

**Ms. Johnston:** I wanted to mention other discrimination that we find within the Elections Act, for example, broadcast time. All of the parties not represented in the House have very limited access to broadcast time. All of us together have fought to level the playing field, in particular with regard to an informed vote. It is fine and well to be talking here, with Bill C-3, about how the terrain should be opened up to different ideas and views, but if you do not have the means of channelling them, then it is all for naught. Of course, we can do our own work, but we believe that what is good for one party should be good for all parties, and there are a number of injustices in the bill.

A few years ago, Mr. Kingsley made some recommendations with regard to broadcasting. He wanted to sever paid time and free time. Small parties have no access to paid time because of a lack of funds, and he wanted the free time to be distributed equally amongst all of the parties. If we are really concerned about this credibility crisis we are facing, how electors feel that

appuyer, quels sont ceux qui répondent aux conditions et ceux qui n'y répondent pas. C'est peut-être une condition différente des autres, parce que l'on pourrait soutenir qu'une condition quantitative est justifiée; mais pas dans ce domaine ni, soutiendrions-nous, pour ce qui est du projet de loi C-24 et du seuil de 2 p. 100. Voilà l'argument que nous allons invoquer pour contester cette mesure, et nous sommes convaincus que nous obtiendrons gain de cause encore une fois.

**M. Hellyer:** L'avantage accordé par les reçus d'impôt est celui qui a été mentionné. Je parle maintenant en me basant sur mon expérience du Parti action canadienne. Il a encouragé la participation de la population. Le parti a été fondé parce que nous pensions que le Canada avait manqué une occasion extraordinaire en 1995 lorsqu'il a refusé d'utiliser la Banque du Canada de façon intelligente — comme nous l'avions fait entre 1939 et 1974 pour nous aider à sortir de la Grande dépression, à financer la guerre et l'infrastructure après la guerre et pour jeter les bases de notre système de sécurité sociale. Nous pensions que le gouvernement avait un choix à faire et qu'il avait choisi la mauvaise solution.

Il y avait donc un point de vue qui n'était pas abordé publiquement. C'est la raison pour laquelle le parti a été lancé, il l'a été dans le but de proposer un point de vue différent qui n'aurait pas été présenté autrement. Cela a incité un certain nombre de personnes qui étaient d'accord avec nous à y participer. C'est ce qu'elles ont fait, mais elles n'auraient peut-être pas participé financièrement au lancement de ce parti si nous n'avions pas réussi à présenter suffisamment de candidats pour obtenir l'enregistrement du parti.

Même dans ce cas — et c'est ce que je voulais vraiment signaler aux sénateurs — il est extrêmement difficile de réunir 50 000 \$ par an avec des contributions qui sont de 10, 20, 25, 50, 100 ou 200 ou 500 \$ chacune. Cela représente beaucoup de travail. Cela ne touche pratiquement pas le trésor public, mais cela fait la différence entre la survie et la mort d'un parti qui présente un point de vue particulier et, d'après moi, important.

**Mme Johnston:** Je voulais parler d'une autre mesure discriminatoire qui se trouve dans la Loi électorale, comme par exemple le temps d'antenne. Les partis qui ne sont pas représentés à la Chambre ont un accès très limité au droit d'antenne. Nous avons tous tenté d'harmoniser les règles du jeu, en particulier pour ce qui est de l'information des électeurs. Il est bien beau de parler ici du projet de loi C-3 et de vouloir admettre les opinions et les idées différentes, mais lorsqu'on n'a pas les moyens de les diffuser, cela ne sert à rien. Bien sûr, nous pouvons faire notre travail, mais nous pensons que ce qui est bon pour un parti l'est aussi pour les autres partis et que le projet de loi contient un certain nombre d'injustices.

Il y a quelques années, M. Kingsley a formulé des recommandations au sujet de la radiodiffusion. Il voulait que l'on distingue le temps d'antenne acheté et le temps gratuit. Les petits partis ne sont pas en mesure d'acheter du temps d'antenne et il voulait que les périodes gratuites soient distribuées également entre tous les partis. Si nous voulons vraiment faire quelque chose



they are disenfranchised and that they do not have the right to an informed vote, why not look at reforms to bring about some changes to the system?

**Mr. Gibson:** On the specific and important question of Bill C-24, I think the government might have some real difficulties with that if it goes to court. I remind you of Justice Iacobucci's insistence on the individualistic characteristic of the right to participate meaningfully. If Bill C-24 is to be saved, I would suggest it could be saved only by section 1, the reasonable and free democratic society. The minority judgment indicated that there was merit in measures that he referred to as aggregating the political will — in other words, tending towards the unification of individuals into parties — but that the 50-seat requirement simply went too far in that direction. That specific consideration was considered in this judgment and lost six to three. Indeed, the court could go so far as to say — as I would argue if I were arguing the case against Bill C-24, and I am not sure which side I would come down on — not only that, but ideas of themselves have merit, and therefore small parties ought to get disproportionately more of the public money.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Senator Mercer:** I want to change subjects and return to the issue of definitions that several people have raised. Everybody seems to be acting as if this is something brand new in Canada. Five provinces, at least, have similar definitions. British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, Nova Scotia and Newfoundland all have definitions of political parties in their legislation that, broadly speaking, mirror the definition in this bill, so it is not something new. It is true that there are jurisdictions that do not. Have I missed something here? People keep talking about this as if it were something that the crafters of this proposed legislation invented, when in reality it is in existence in other jurisdictions.

**Ms. Johnston:** I do not think there is anything wrong in having a definition of "party." At the same time, I think it merits serious discussion and consideration, so why rush it? That is basically what our opposition is all about.

**Mr. Figueroa:** At least from the perspective of our party, the devil is in the details. Do we object in principle to the idea that one of the fundamental purposes of a political party would be to try to affect public policy by fielding candidates? No. We accept that.

However, if you go through all of the clauses, and I am sure the committee has, including references to the criteria that the courts would ultimately take into consideration, it includes, for instance, not only looking at the press releases, the constitutions and

au sujet de la crise de crédibilité que nous connaissons actuellement, à propos du fait que les électeurs estiment qu'ils n'exercent pas vraiment un droit de vote et que leur droit à être informés n'est pas reconnu, pourquoi ne pas envisager des réformes pour modifier un peu le système?

**M. Gibson:** Sur la question particulière et importante du projet de loi C-24, je pense que le gouvernement aurait beaucoup de mal à justifier cette loi si elle était contestée devant les tribunaux. Je vous rappelle que le juge Iacobucci a beaucoup insisté sur l'aspect individuel du droit de participer utilement au processus. Seul l'article 1, qui autorise la limitation des droits garantis par la Charte pourvu qu'elle soit raisonnable dans une société libre et démocratique, est susceptible de préserver la validité du projet de loi C-24. Le jugement minoritaire reconnaissait que les mesures que la cour qualifiait de visant à rassembler la volonté politique — autrement dit, à regrouper les individus en partis — étaient utiles mais que la condition exigeant 50 candidats allait bien trop loin. Cet aspect a été examiné dans le jugement et a été rejeté par six juges contre trois. En fait, la cour pourrait aller jusqu'à dire — comme je le soutiendrais si je devais contester le projet de loi C-24, et je ne sais pas très bien de quel côté je le ferais — que les idées elles-mêmes sont utiles et qu'il conviendrait donc d'accorder aux petits partis davantage d'argent qu'aux grands partis.

**Le président:** Je vous remercie.

**Le sénateur Mercer:** Je voudrais changer de sujet et revenir à la question des définitions qui a été soulevée par plusieurs intervenants. Tout le monde semble dire que c'est une chose tout à fait nouvelle au Canada. Il y a pourtant au moins cinq provinces qui ont adopté des définitions semblables. La Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve définissent toutes l'expression parti politique dans leurs lois de façon assez semblable au projet de loi, de sorte que ce n'est pas une définition nouvelle. Il est vrai qu'il y a certaines provinces qui ne le font pas. Y aurait-il quelque chose que je n'ai pas saisi? Tout le monde semble parler de cet aspect comme si les rédacteurs du projet de loi avaient inventé quelque chose, alors qu'en réalité, cela existe dans les autres provinces.

**Mme Johnston:** Je ne pense pas qu'il soit mauvais d'avoir une définition de «parti». Parallèlement, je pense que cette définition mérite qu'elle soit sérieusement examinée, alors pourquoi se hâter? C'est là le principal motif pour lequel nous nous opposons à ce projet de loi.

**M. Figueroa:** Du point de vue de notre parti au moins, ce sont les détails qui font problème. Est-ce que nous nous opposons au principe selon lequel un des objectifs essentiels d'un parti politique est d'essayer d'influencer les politiques gouvernementales en présentant des candidats? Non. Nous l'acceptons.

Cependant, si on examine tous les articles, et je suis sûr que le comité l'a fait, y compris les références aux critères que les tribunaux vont finalement prendre en considération qui comprennent, par exemple, non seulement les communiqués de

programs of political parties, but at one point, it refers to whether or not that political party has indicated support for another political party.

This is quite problematic, because our party — and others — has historically fielded 50 or 80 or 100 candidates over the years, but not in every riding. When our supporters in X riding, where there is no candidate for the Communist Party, asked how they should vote, we have indicated a preference. We said, “Do not vote for the right-wing parties.” This will not come as a big shock to you. “Vote for a party, whether it is the New Democratic Party or CCF, et cetera, that is more to the left.”

If all of a sudden this will become part of the criteria for questioning whether a party is sincere, then it is very problematic. I am not trying to personalize this, but it is a kind of gag law on parties.

If you are not running, do not indicate whom you support. However, it is much more restrictive than that. At a time when we should be moving to make the political process more dynamic, more fluid and flexible, in a way, it is going in the opposite direction.

The whole idea, the whole registration system itself, tends to militate against parties coming together and forming coalitions. If you look around the world, different parties coming together is part of the political dynamic.

Look at the 1988 federal election on free trade and the fact that the majority of Canadians actually spoke out — not the Fraser Institute — against the free trade agreement. Nonetheless, it came about because there was no prospect of or possibility for parties to form a kind of bloc against the free trade agreement. In many respects, this proposed legislation codifies that. It makes it more wooden instead of making the system more flexible.

**Senator Kinsella:** I have a question about the important issue of the definition of “party.” I would like to get the reaction of the witnesses to this consideration. This bill must be capable of being administered. Someone must manage it. Looking at it from that standpoint, the Chief Electoral Officer, the senior manager in this process, will now be asked to assess purposes. If I am not mistaken, the Chief Electoral Officer himself has told us, “I would rather be dealing with factual, quantitative things such as name, address, numbers.” A public administrator like Mr. Kingsley — that is, if I have understood his testimony correctly — is saying that he sees great difficulty with being asked to make a qualitative judgment. From a party perspective, what is your reaction to Mr. Kingsley’s testimony in this regard?

**Mr. Figueroa:** I happened to be at the hearing of the Commons committee, one of the few witnesses invited to the lower House committee to discuss Bill C-3. I think Mr. Kingsley’s statements were incredibly significant. He was very forthcoming with the committee. He said, “Do not put me in this position. I do not want to be in this position.” He went further than that. He and his staff provided that committee with a list of amendments as to how to clean that out of Bill C-3. He said, “We will come back in two

presses, les programmes et les statuts des partis politiques, mais également la question de savoir si un parti politique a déclaré appuyer un autre parti politique.

Cela soulève un grave problème parce que notre parti — et d’autres — a, au cours des années, présenté 50, 80 ou 100 candidats, mais pas dans toutes les circonscriptions. Lorsque nos partisans qui résident dans la circonscription X, dans laquelle le Parti communiste ne présente aucun candidat, nous demandent comment voter, nous leur avons indiqué que nous avions une préférence. Nous avons dit: «Ne votez pas pour les partis de droite». Cela ne doit pas vous surprendre beaucoup. «Votez pour un parti plus à gauche, le Nouveau parti démocratique ou le CCF, ou un autre.»

Si tout à coup cela fait partie du critère qui consiste à examiner la sincérité d’un parti, alors cela fait problème. Je ne suis pas en train de personnaliser le débat, mais cela revient un peu à bâillonner les partis.

Si vous ne présentez pas de candidat, ne dites pas qui vous appuyez. Cette disposition est en fait beaucoup plus restrictive que cela. Alors que nous devrions essayer de rendre le processus politique plus dynamique, plus fluide et plus flexible, je crois que, d’une certaine façon, nous allons dans la direction contraire.

Toute cette idée et le système d’enregistrement lui-même tendent à dissuader les partis de se regrouper et de former des coalitions. Si vous regardez ce qui se passe dans les autres pays, vous constaterez que le regroupement de certains partis est un élément de la dynamique politique.

Prenez l’élection fédérale de 1988 qui a porté sur le libre-échange et le fait que la majorité des Canadiens — pas l’Institut Fraser — ont pris position contre l’accord de libre-échange. L’accord a néanmoins été adopté parce que les partis n’ont pas eu la possibilité de faire bloc contre l’accord de libre-échange. Ce projet de loi codifie en partie cette interdiction. Il rend le système plus rigide au lieu de l’assouplir.

**Le sénateur Kinsella:** J’ai une question au sujet de la définition de «parti». J’aimerais savoir ce que pensent les témoins de cet aspect. Il faut que ce projet de loi soit applicable. Quelqu’un doit l’appliquer. De ce point de vue, le directeur général des élections, le principal responsable du processus, aura désormais à évaluer les objectifs des organisations. Si je ne me trompe pas, le directeur général des élections a lui-même déclaré: «Je préférerais examiner des aspects factuels et quantitatifs comme le nom, l’adresse et des chiffres.» Un administrateur public comme M. Kingsley — c’est-à-dire, si j’ai bien compris ce qu’il a dit — déclare qu’il préférerait de beaucoup ne pas avoir à faire de jugement qualitatif. Du point de vue d’un parti, quelle est votre réaction à la déclaration de M. Kingsley sur ce point?

**M. Figueroa:** Il se trouve que j’ai assisté à l’audience du comité de la Chambre des communes, j’étais un des rares témoins qui ont été invités devant le comité de la Chambre basse pour examiner le projet de loi C-3. Je crois que les observations de M. Kingsley sont extrêmement importantes. Il a été très franc avec le comité. Il a dit: «Ne me placez pas dans cette position. Je ne voudrais pas me retrouver dans cette position.» Il a même été plus loin. Lui et son personnel ont fourni au comité une liste des modifications



year's time. Will the sky fall in two years? Will the whole system come unravelled in two years? We can give ourselves more time to discuss this whole question. In the meantime, however, strip out this definition. We will manage and it will not be the end of the world." He made that point, and he made it again, I noticed, in his testimony on the twenty-ninth to your committee. He said, "Once the toothpaste is out of the tube, it is hard to put it back." We made the same point. Once you start getting into the question of defining parties, then it is more difficult to say, "We will stop defining parties." What is going on here? I think it is a big mistake. Unfortunately, the majority party on the Commons committee felt, "Well, we have this time pressure. We have to get things in place by June 27 so we will put in this two-year sunset clause and get on with it." I think it was very short-sighted. Certainly, if your committee were to come to a different conclusion, I think it would be in the best interests of the country, frankly.

**Ms. Johnston:** We feel the discretion that will be imposed on the Chief Electoral Officer through Bill C-3 would not be acceptable.

**Mr. Gibson:** Parliament has decided to give a lot of money to political parties. If you do not define what political parties are, the courts will do it for you. It is more or less like the bill in front of the Senate, the Westbank Band bill, in which the government has explicitly refused to define the meaning of the inherent right of self-government. You can be absolutely certain the courts will define that down the road.

On the question of what is a political party, I do not think you can escape grasping that nettle and figuring it out.

**Senator Joyal:** The problem we have with the definition of purposes is the looseness of the criteria, which are pervasive but not very well spelled out. We all have ideas about criteria in our minds because we have touched the political process in a personal or professional way at some point. The other aspect that is as important is the process. When the criteria are loose, you need a strict process for arguing about and debating them in front of an officer whose decision may curtail your rights. When we look at the bill, as my colleagues have said, the purposes are not defined. There are no specific criteria and the procedure is loose.

As you know, the principle of fundamental justice is also part of the Charter. When the Chief Electoral Officer is making a decision in that capacity, he is acting as a quasi-tribunal, administrative tribunal. As such, the procedure, the precedents and the common law that apply in such circumstances will apply in that case. I also have that problem, not only in not understanding what are the other aspects that you must take

qu'il faudrait apporter au projet de loi C-3 pour l'améliorer. Il a déclaré: «Nous reviendrons dans deux ans. Est-ce que le ciel va nous tomber sur la tête d'ici deux ans? Est-ce que notre système va se décomposer en deux ans? Nous pouvons nous donner le temps de discuter de toute cette question. Entre-temps, je vous invite néanmoins à supprimer cette définition. Nous nous débrouillerons et cela ne sera pas la fin du monde.» Voilà ce qu'il a dit et il l'a répété, je l'ai remarqué, dans le témoignage qu'il a livré le 29 avril à votre comité. Il a déclaré: «Lorsqu'un vase est brisé, il est très difficile de recoller les morceaux.» Nous avons dit la même chose. Lorsqu'on commence à définir ce qu'est un parti, il est difficile de dire par la suite: «Nous allons cesser de le faire.» Que sommes-nous en train de faire? Je crois que c'est une grave erreur. Malheureusement, le parti majoritaire dans le comité de la Chambre des communes a vu les choses de la façon suivante: «Nous sommes pris par le temps. Il faut mettre en place les modifications avant le 27 juin et nous allons donc insérer une clause de temporisation de deux ans pour pouvoir ensuite passer à autre chose.» Cela me paraît une vue à très court terme. Je suis convaincu que si votre comité en arrivait à une autre conclusion, ce serait dans l'intérêt de notre pays, je vous le dis franchement.

**Mme Johnston:** Nous pensons que le pouvoir discrétionnaire qu'accorde au directeur général des élections le projet de loi C-3 n'est pas acceptable.

**M. Gibson:** Le Parlement a décidé de donner beaucoup d'argent aux partis politiques. Si vous ne définissez pas ce qu'est un parti politique, ce sont les tribunaux qui le feront pour vous. Cela ressemble un peu au projet de loi qui a été soumis au Sénat, le projet de loi concernant la bande de Westbank, dans lequel le gouvernement a expressément refusé de définir le sens de l'expression droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Vous pouvez être absolument certains que les tribunaux seront appelés à définir cette expression dans quelque temps.

Pour ce qui est de la définition de parti politique, je ne pense pas que l'on puisse éviter de s'attaquer à cet épineux problème et de le résoudre.

**Le sénateur Joyal:** Le problème que pose la définition des objectifs est que les critères sont trop vagues; ils sont généraux et imprécis. Nous nous faisons tous une certaine idée des critères à appliquer parce que nous avons été amenés à participer au processus politique, sur le plan personnel ou professionnel, à un moment donné. L'autre aspect qui est aussi important est l'aspect procédural. Lorsque les critères sont imprécis, il faut une procédure stricte qui permette de présenter des arguments et des faits à la personne qui va prendre une décision qui risque de limiter vos droits. Comme mes collègues l'ont mentionné, le projet de loi ne définit pas les objectifs. Il ne contient aucun critère précis et il est très vague au sujet de la procédure.

Comme vous le savez, les principes de la justice fondamentale font également partie de la Charte. Lorsque le directeur général des élections rend une décision en cette qualité, il agit comme un tribunal administratif, comme un quasi-tribunal. Par conséquent, la procédure, la jurisprudence et la common law, qui s'appliquent dans ce genre de situation, s'appliquent également à lui. Il y a aussi le fait que je ne comprends pas très bien non seulement quels

into account in defining a political party, but the process that you will follow to ensure that the decision is fair. As you said, Mr. Gibson, we are not back in the court. Sooner or later we will be back before the court because a “party” that feels aggrieved by a decision or is not convinced that it has been heard will go another step in the legal system. Thus, we will over-legalize the system, an aspect on which you yourself, and the Fraser Institute, commented. We are more or less stuck with a system whereby we are adding different layers of uncertainty in order to be more open.

There is a contradiction there of the objectives of what we want to achieve with this bill and what I find to be a grey zone. Would you care to comment, please?

**Mr. Gibson:** There are some things that come with the territory. The Income Tax Act started out as a very thin document. We tried to make it fairer as the world grew more complex and people found ways to get around it. Whenever money is involved — and this is reasonably big money here — you will find the same thing happening. As long as Parliament wants to give significant amounts of money to political parties, you will have this problem. I think you state the problem well. It will be the work of this committee and its sister committee in the House of Commons over the next year — and I do not think you should leave it longer than that — to worry, with a lot of witnesses, about that.

In the meantime, I think you have reasonable protection, first, because this bill will not affect anything in the coming election unless you change section 370; second, because, as I argued earlier, the registration of a party under this bill is relatively straightforward for the Chief Electoral Officer. Are you running a political candidate and are you interested in politics? It is the deregistration that is far more difficult, when you get into more of these grey areas you have been talking about, and in that the Chief Electoral Officer does not have the authority; he can only recommend to a judge. You have that additional balance and the possibilities of appeal.

That is only a short-term stop-gap, and you as politicians will have to work this out. You will make mistakes and will be fine-tuning this for years. I see that as the inevitable result of deciding to pour a lot of public money into the system.

**The Chairman:** I wish to thank the panellists very much for sharing their time and expertise on this important matter.

I would ask honourable senators to remain.

**Senator Nolin:** I wonder if it would be appropriate to ask Justice Canada to come back. First, the disposition of the decision from the Supreme Court is asking for the government to act accordingly. They have been asked by the court to take action. The deadline is June 27. It would be proper for us to understand

sont les autres aspects dont il faut tenir compte pour définir ce qu'est un parti politique, mais que je ne sais pas non plus quelle est la procédure à suivre pour veiller à ce que la décision soit équitable. Comme vous l'avez dit, monsieur Gibson, nous ne sommes pas encore devant les tribunaux. Tôt ou tard, nous y retournerons parce qu'un «parti» qui s'estime lésé par une décision ou qui n'est pas convaincu qu'il a été correctement entendu va saisir les tribunaux. Nous allons judiciairiser davantage le système, un aspect sur lequel vous et le Fraser Institute avez formulé quelques observations. Nous sommes pris dans un système auquel nous ajoutons différents éléments d'incertitude pour le rendre plus transparent.

Il y a une contradiction entre les objectifs que nous recherchons avec ce projet de loi et ce que j'appelle la zone grise. Avez-vous des commentaires?

**M. Gibson:** Il y a des choses qui viennent ensemble. Au départ, la Loi de l'impôt sur le revenu était très brève. Nous avons essayé de la rendre plus équitable, parce que le monde devenait plus complexe et que les gens avaient trouvé des moyens de la contourner. Chaque fois qu'il s'agit d'argent — et les sommes en jeu ici sont assez importantes —, on constate la même chose. Tant que le Parlement donnera des sommes importantes aux partis politiques, vous aurez ce problème. Je crois que vous avez fort bien formulé le problème. Ce sera à votre comité et à son homologue de la Chambre des communes de s'inquiéter, avec un grand nombre de témoins, de cette question, au cours de l'année qui vient — je ne pense pas que vous devriez prendre beaucoup plus longtemps que ça.

Entre-temps, je pense que la situation est acceptable, premièrement parce que ce projet de loi ne changera rien pour la prochaine élection, à moins que vous ne modifiez l'article 370 et, deuxièmement, parce que, comme je l'ai soutenu plus tôt, l'enregistrement d'un parti selon ce projet de loi est relativement simple pour le directeur général des élections. Est-ce que vous présentez un candidat et est-ce que vous vous intéressez à la politique? C'est la radiation qui risque de poser davantage de problèmes, parce que l'on aborde alors les zones grises dont vous avez parlé et parce que le directeur général des élections n'a pas le pouvoir de prendre une décision; il ne peut que faire une recommandation à un juge. Il y a cet élément supplémentaire et une possibilité d'appel.

C'est une solution à court terme et ce sera à vous, les politiciens, de la faire fonctionner. Vous allez commettre quelques erreurs et vous modifierez ces dispositions tous les ans. Cela me paraît être la conséquence inévitable de la décision d'accorder des fonds publics aux partis politiques.

**Le président:** Je remercie les témoins de nous avoir consacré leur temps et de nous avoir communiqué leur expertise sur cette question importante.

Je demanderais aux sénateurs de demeurer dans la salle.

**Le sénateur Nolin:** Je me demande s'il ne conviendrait pas d'inviter Justice Canada à comparaître à nouveau. Premièrement, le dispositif de la décision de la Cour suprême demande au gouvernement de prendre les mesures qui s'imposent. La cour lui demande d'agir. La date limite est le 27 juin. Il serait bon que



what their options are. We will remember that Justice Canada had to return to the court and ask for a delay in implementing a decision. That happened a few years ago with a bill we were studying. We should ask them if that is still an option, or maybe they have already prepared such a filing.

Second, we have learned new facts. We now know that there is a collective action contesting Bill C-24. I personally, and maybe others, would like to know what are the consequences of adopting Bill C-3 now and putting C-24 in question. I would like to hear Justice Canada on this subject so they can at least tell us not to worry and why.

**Senator Andreychuk:** I just want to add to that. What I had not factored in is that they came today saying they will use Bill C-3 as the basis of their court application to fight Bill C-24 and its credibility.

Bill C-3 will not affect this election, but Bill C-24 is already implemented. If we will be faced with the threat of throwing this new system that we are trying to administer currently into chaos, it seems that Senator Nolin's point is well taken. We do not want to go into an election disrupting Bill C-24 on the basis of a bill that will not apply to it. We do have the luxury of ensuring that the two bills have the same philosophy and will either stand or fail or be subject to scrutiny together.

**Senator Mercer:** To say that not passing this bill will not have an effect is not correct; it will have an effect. It will cause chaos in the sense that the Chief Electoral Officer will be operating in a vacuum. We will have rules in place that the court has already spoken on. I find it problematic that we are sitting here talking about judgments that have not been made, appeals that have not been filed and worked their way through the system. I would suggest, though, that if we are forced into talking about theory, one could suppose that if the court were to rule in Mr. Figueroa's favour a second time, that would expand the amount of money being given, not take it off the table.

I do not see any effect at all with respect to the upcoming campaign. It might have an effect post-campaign if they were to appeal and the court's judgment said that you had to give money based on a zero threshold or if at least one vote is gained. That is certainly something that can be done after the fact.

We are delaying things unnecessarily.

**The Chairman:** Senator Nolin, I think I may have a solution if the committee is in agreement. The normal practice for our committee is not to go to clause by clause on the same day that we have heard evidence. If the committee will agree that if we call Justice Canada officials back tomorrow, and if a majority of the committee is satisfied with the answers to the points that have

nous sachions quelles sont les différentes options. Nous savons que Justice Canada a déjà été obligé de s'adresser au tribunal pour demander un délai supplémentaire pour mettre en oeuvre une décision. Cela s'est produit il y a quelques années à propos d'un projet de loi qui avait été soumis à notre étude. Nous devrions leur demander si c'est encore une possibilité ou s'ils ont déjà préparé une telle demande.

Deuxièmement, nous avons appris quelques faits nouveaux. Nous savons maintenant qu'il existe un recours collectif qui conteste la validité du projet de loi C-24. J'aimerais savoir, tout comme d'autres peut-être, ce qui se passerait si nous adoptions maintenant le projet de loi C-3 et que cela compromettrait la validité du projet de loi C-24. J'aimerais que Justice Canada nous dise au moins qu'il n'y a pas de raison de s'inquiéter.

**Le sénateur Andreychuk:** Je veux simplement ajouter quelque chose. Je n'avais pas prévu que les témoins que nous avons entendus aujourd'hui nous diraient qu'ils utiliseraient le projet de loi C-3 comme argument pour contester le projet de loi C-24 et sa crédibilité.

Le projet de loi C-3 ne va pas toucher la prochaine élection, mais le projet de loi C-24 est déjà entré en vigueur. Si nous risquons de nuire à l'application de ce nouveau système, je pense que la remarque du sénateur Nolin est tout à fait appropriée. Nous ne voulons certainement pas qu'une élection soit déclenchée et qu'un projet de loi qui ne lui est pas applicable nuise à la mise en oeuvre du projet de loi C-24. Nous avons la possibilité de veiller à ce que les deux projets de loi s'inspirent des mêmes principes et qu'ils soient déclarés constitutionnels ou inconstitutionnels ensemble.

**Le sénateur Mercer:** Il n'est pas exact d'affirmer que l'abandon de ce projet de loi n'aurait aucun effet; cela aurait un effet. Cela entraînera un chaos dans le sens que le directeur général des élections fonctionnera dans un vide juridique. Nous appliquerons des règles qui ont déjà été examinées par les tribunaux. Il est un peu théorique de parler ici de jugements qui n'ont pas été rendus, d'appels qui n'ont pas été interjetés et qui n'ont pas encore été soumis aux tribunaux. Je pense que si nous sommes obligés de parler de situation hypothétique, on peut supposer que, si la cour donne encore une fois raison à M. Figueroa, cela aura pour effet d'augmenter les sommes accordées aux partis et non pas de les supprimer.

Je ne pense pas que cela aura un effet sur la prochaine campagne électorale. Il pourrait y avoir des répercussions après la campagne s'il y avait un appel et que la cour déclarait qu'il fallait fournir des fonds en se basant sur un seuil de zéro candidat ou sur l'obtention d'une voix par le parti concerné. C'est effectivement quelque chose qui peut se produire par la suite.

Nous retardons les choses inutilement.

**Le président:** Sénateur Nolin, j'ai peut-être une solution à vous proposer si le comité est d'accord. Selon la pratique habituelle, le comité ne procède pas à l'étude article par article le jour où il entend des témoins. Si le comité accepte de convoquer demain des représentants de Justice Canada et si une majorité du comité est satisfaite des explications fournies par ces représentants, alors

been raised, then we will not insist on our normal practice of not going to clause by clause. Then I have no problem with hearing from Justice Canada officials tomorrow.

**Senator Nolin:** In answer to Senator Mercer, Justice Canada has the option of asking the court to postpone the deadline. Nobody wants chaos. We want to avoid that. We want the question to be heard.

**The Chairman:** Senator Nolin, would you be in agreement with my proposal?

**Senator Nolin:** I will not be there tomorrow, so please proceed. Senator Joyal can do it.

**Senator Kinsella:** We have a question of substance as well as one of process here. I think we should canvass the room on what level of merit there is, in the public interest, in asking the court for an extension, because that would satisfy a whole array of constituencies, including the Chief Electoral Officer, and the desire to have this bill considered thoroughly. I welcome your proposal that we hear from those officials, but they must be at a level to deal with that question, in particular.

Turning then somewhat to the issue of process, this committee meets tomorrow and then the next normal meeting would be Tuesday.

**The Chairman:** Wednesday.

**Senator Kinsella:** The Senate will be sitting next week.

**Senator Nolin:** We have time.

**Senator Kinsella:** There would be time. Speaking for the opposition, I can tell you there is no desire and no strategy to delay this bill for the sake of it, but there is a serious desire to get this as right as we can.

One of the other options, Mr. Chairman, is that from time to time, committees get permission to sit outside their normal meeting times. The expectation is that the Senate is coming back Monday night at 8 p.m., so we will have a full week next week. There will be time for the work of this committee to be concluded without being overly rushed, as well as time in the chamber for third reading debate.

**Senator Joyal:** In all fairness to the Department of Justice, we can of course hear their position in relation to the various legal aspects. The way I understood the testimony of the Minister responsible for Democratic Reform and President of the Privy Council, Mr. Saada, he is the one who sponsored the bill. In my humble opinion, if there would potentially be a decision for the government to go back to the court to seek leave, it would involve certainly the minister we heard as the first witness here around the table. I would suggest that he is an essential person to hear from, to give advice and to help the committee with its decision.

nous pourrions mettre de côté la pratique habituelle qui consiste à ne pas procéder ce jour-là à l'étude article par article. De cette façon, je n'aurais aucune objection à ce que l'on entende demain des représentants de Justice Canada.

**Le sénateur Nolin:** Pour répondre au sénateur Mercer, Justice Canada a la possibilité de demander à la cour de reporter la date limite. Personne ne souhaite créer une situation chaotique. C'est ce que nous voulons éviter. Nous voulons que cette question soit examinée.

**Le président:** Sénateur Nolin, acceptez-vous ma proposition?

**Le sénateur Nolin:** Je ne serai pas ici demain, mais je vous en prie, le sénateur Joyal peut le faire.

**Le sénateur Kinsella:** Il s'agit ici d'une question de fond et d'une question de forme. Il serait bon, je crois, de demander aux sénateurs présents s'ils estiment qu'il est dans l'intérêt public de demander à la cour de reporter la date limite, parce que cela réglerait plusieurs difficultés, notamment la question des attributions du directeur général des élections et la nécessité de procéder à un examen approfondi de ce projet de loi. Je suis en faveur de votre proposition et d'écouter ces représentants, mais ils doivent être en mesure de nous fournir des explications sur cette question, en particulier.

Pour ce qui est de la procédure, le comité se réunit demain et la prochaine séance normale aura lieu mardi.

**Le président:** Mercredi.

**Le sénateur Kinsella:** Le Sénat siège la semaine prochaine.

**Le sénateur Nolin:** Nous avons le temps.

**Le sénateur Kinsella:** Nous avons effectivement du temps. Je peux vous dire, au nom de l'opposition, que nous n'avons aucunement le désir de retarder pour le plaisir l'adoption de ce projet de loi, ce n'est pas du tout notre stratégie, mais nous sommes vraiment motivés à l'améliorer le plus possible.

Une autre solution, monsieur le président, serait d'obtenir la permission de siéger en dehors des heures normales. Le Sénat doit reprendre ses travaux lundi soir à 20 heures et nous aurons une semaine entière de travail la semaine prochaine. Cela donnera au comité le temps d'achever ses travaux sans être trop pris par le temps, et cela donnera à la Chambre le temps de tenir un débat en troisième lecture.

**Le sénateur Joyal:** Pour être équitable avec le ministère de la Justice, nous pouvons également entendre ce qu'ils ont à dire sur divers aspects juridiques. Je crois que, dans son témoignage, le ministre responsable de la Réforme démocratique et le président du Conseil privé, M. Saada, a déclaré qu'il était le parrain du projet de loi. Je pense humblement que, s'il est possible que le gouvernement décide de demander un délai à la cour, il faudrait certainement que le ministre que nous avons entendu en premier au sujet de ce projet de loi participe à cette décision. Il me paraît essentiel d'entendre cette personne pour qu'elle conseille le comité à ce sujet.



If we are to hear, in the first instance, witnesses from the Department of Justice on some aspects of the bill and the potential court decision, in the end, I think the minister responsible for this bill will have to express his opinion. We will have to hear him at that time too, as part of the same process.

**The Chairman:** There is merit to your suggestion, Senator Nolin. In light of what Senator Joyal is saying, we will do that. However, we will do it with the understanding that if a majority of the committee is satisfied with the responses tomorrow, we will move to clause by clause.

I also wanted to hear from Senator Pearson.

**Senator Pearson:** I am always rather pragmatic. I look at it and I understand the points of view. This is very interesting. Having the officials back and so on will help with the record when this bill comes back. I have no disagreement with that.

However, pragmatically speaking, the reality is that this bill will die if we dissolve. You will be back to the whole process of getting it through. Those are the questions that we have before us, and I think we need to think in those terms.

**Senator Nolin:** That is why the delay is important.

**Senator Mercer:** My understanding is that Justice has never appeared here; it was PCO.

**The Chairman:** I am pretty sure that is what I said.

**Senator Mercer:** We need to be clear.

**The Chairman:** I think we want the ministry officials.

**Senator Mercer:** If we hear from Justice people, we will have a new group.

**The Chairman:** We will make every effort to have Minister Saada here as well.

I have one other item, colleagues. The observations have been distributed to your offices. Senator Joyal has made some very good suggestions for a few changes. We will have those changes made overnight and we can discuss it in camera tomorrow.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Thursday, May 6, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:55 a.m. to examine Bill C-3, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act.

**Senator George J. Furey (Chairman)** in the Chair.

Si nous commençons par entendre des témoins du ministère de la Justice qui vont nous parler de certains aspects du projet de loi et de la décision judiciaire qui pourrait être demandée, je crois qu'après cela, il faudrait permettre au ministre responsable de ce projet de loi de faire connaître son opinion. Nous devrions l'entendre à ce moment-là, cela ferait partie du même processus.

**Le président:** Voilà une suggestion intéressante, sénateur Nolin. Compte tenu de ce que vient de dire le sénateur Joyal, c'est ce que nous allons faire. Nous ne le ferons toutefois que si une majorité des membres du comité est satisfaite des réponses fournies demain, nous passerons à l'étude article par article.

Je voudrais également entendre ce qu'a à dire le sénateur Pearson.

**Le sénateur Pearson:** Je suis toujours assez pragmatique. J'examine tout cela et je comprends vos points de vue. C'est très intéressant. Il serait bon d'entendre à nouveau ces fonctionnaires parce que cela figurera au compte rendu lorsque nous examinerons à nouveau ce projet de loi. Je ne m'oppose nullement à cela.

Cependant, sur le plan pratique, la réalité est que ce projet de loi mourra au *Feuilleton* si le Parlement est dissous. Il faudra reprendre au tout début le processus d'adoption. Ce sont là les questions qui nous sont soumises et je crois que c'est de cette façon que nous devons y réfléchir.

**Le sénateur Nolin:** C'est pourquoi le report de la date limite est important.

**Le sénateur Mercer:** Je crois que le ministère de la Justice n'a jamais comparu ici; c'était le BCP.

**Le président:** Je suis assez sûr de ce que j'ai déclaré.

**Le sénateur Mercer:** Il faut être clair.

**Le président:** Je crois qu'il serait bon d'entendre les fonctionnaires de ce ministère.

**Le sénateur Mercer:** Si nous entendons des représentants de la Justice, nous aurons un nouveau groupe.

**Le président:** Nous allons essayer d'entendre également le ministre Saada.

J'ai un dernier sujet, chers collègues. Ces observations ont été distribuées à vos bureaux. Le sénateur Joyal a fait d'excellentes suggestions au sujet de certains changements. Nous allons effectuer ces changements ce soir et nous en parlerons demain à huis clos.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le jeudi 6 mai 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 55 pour étudier le projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur George J. Furey (président)** occupe le fauteuil.

[Translation]

**The Chairman:** Honourable senators, we have a quorum. This morning we will resume our consideration of Bill C-3, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act.

[English]

Afterward, we will go in camera to discuss the draft report for Bill C-20.

We welcome back the Honourable Mr. Saada and his officials. We asked them back as a result of some questions that were raised towards the end of our hearings yesterday.

My suggestion, minister, would be that, unless you wish to make a statement, we go directly to the questions that were raised yesterday. Unfortunately, the minister must leave in 20 minutes or so. I would prefer, if it is all right, Senator Andreychuk, that we go directly to the questions that were raised and see if we can have a response from the minister and his officials.

**Senator Andreychuk:** Thank you, minister, for coming back to deal with this important bill. Yesterday, we had a number of witnesses who academically looked at the bill less practically. They were able to assist us in what they thought to be the application and both the intended and the unintended consequences.

There was a feeling that the court has really changed how political parties will function and their role in Canadian society. While political parties were a method of organization of citizens to bring together an efficient way of governance, the court has now taken a different approach — and I am synthesizing the conversation; no doubt you have read some of the testimony. Political parties will now play a role in bringing the diversity of opinion to Parliament. Therefore, the aspect of how parties function and how parties will be accepted in Canadian society will be dramatically affected. Our entire political system will be more affected than one believes by reading this bill. Minor parties will now have a greater role.

They did put their emphasis on the fact that we previously talked about peripheral or smaller parties and larger parties or legitimate parties and fringe parties. However, those kinds of definitions no longer hold. In fact, it is the diversity of opinion that is necessary. Would you comment on that?

It led to a discussion about the future effect of the Communist Party, which had taken the application to the Supreme Court, and the other parties. The six parties now registered that are not represented in Parliament will be using the judgment of the court that led to Bill C-3 in their analysis of Bill C-24. They will now

[Français]

**Le président:** Honorables sénateurs, il y a quorum. Ce matin, nous allons continuer notre étude sur le projet de loi C-3, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu.

[Traduction]

Par la suite, nous poursuivrons la séance à huis clos pour parler de l'ébauche de rapport sur le projet de loi C-20.

Nous sommes heureux d'accueillir à nouveau l'honorable M. Saada et ses hauts fonctionnaires. Nous leur avons demandé de revenir nous rencontrer à la suite de certaines questions qui avaient été soulevées vers la fin de nos audiences hier.

Ce que je propose, monsieur le ministre, à moins que vous ne souhaitiez faire une déclaration, c'est que nous passions directement aux questions qui ont été soulevées hier. Malheureusement, le ministre doit partir dans une vingtaine de minutes. Sénateur Andreychuk, si vous n'avez pas d'objection, je préférerais que nous passions directement aux questions qui ont été soulevées pour voir si le ministre et ses hauts fonctionnaires peuvent nous donner des réponses.

**Le sénateur Andreychuk:** Merci, monsieur le ministre, d'être revenu nous parler de ce projet de loi important. Hier, nous avions un certain nombre de témoins qui ont examiné le projet de loi d'un point de vue théorique, moins pratique. Ils nous ont aidés en nous expliquant comment à leur avis le projet de loi pouvait être appliqué et quelles en seraient les conséquences prévues et non prévues.

Ils estimaient que le tribunal avait vraiment changé la façon dont les partis politiques fonctionneront et quel sera leur rôle dans la société canadienne. Alors que les partis politiques étaient pour les citoyens une façon de s'organiser pour assurer une gouvernance efficace, le tribunal a maintenant adopté une approche différente — et je résume ici la conversation; vous avez sans aucun doute lu certains des témoignages. Les partis politiques pourront dorénavant jouer un rôle pour ce qui est d'apporter une diversité d'opinions au Parlement. Par conséquent, cela aura des conséquences considérables sur la façon dont les partis fonctionnent et sur la façon dont les partis seront acceptés dans la société canadienne. Cela aura davantage d'incidence sur tout notre système politique qu'on ne le croirait à la lecture du projet de loi. Les partis mineurs joueront dorénavant un rôle plus important.

On a mis l'accent sur le fait qu'auparavant, nous parlions de petits partis ou de partis périphériques et de grands partis ou de partis légitimes et de partis marginaux. Cependant, ce genre de définition ne s'applique plus. En fait, c'est la diversité d'opinion qui est nécessaire. Pourriez-vous nous faire part de vos observations à ce sujet?

Cela a mené à une discussion sur l'incidence future du parti communiste et d'autres partis, qui avaient présenté leur demande à la Cour suprême. Les six partis qui sont maintenant enregistrés et qui ne sont pas représentés au Parlement utiliseront l'arrêt du tribunal qui a donné lieu au projet de loi C-3 dans leur analyse du



make an application to the court to challenge Bill C-24 on the reasoning that led to Bill C-3 and the court's judgment. Could you comment on whether that has been taken into account?

This appears to be a fundamental shift in our parliamentary system. There was discussion by some members around this table — not all, but some — that there would be some preference in having you, minister, apply to the court to extend the June 27 date, which is certainly an option. Justice departments in the past have utilized it.

If the court gives you a year and you have substantive reason not to be able to comply within the year, it would be reasonable to ask the court to extend the time limit. Therefore, the urgency of passing immediately Bill C-3 would be changed to further, more deliberate study on the true effect of Bill C-3.

Also, these parties indicated that they did not have consultation with the government before Bill C-3 was passed. Two of the parties represented certainly adamantly said they were against this bill. They indicated that it would have been more appropriate for them and others in Canada to have a more public airing and consultation process. The delay from the court would afford that.

I have thrown about three or four questions in there. I would appreciate the answers to those.

**The Honourable Jacques Saada, Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform:** Thank you. I am trying to make notes at the same time.

The first point you made was that there will be more parties to better reflect the diversity of opinions in the Canadian population. I believe that you are right. I believe that gives more democracy not less democracy. Therefore, to me it would be an asset, not necessarily a liability.

Of course, we must keep in mind that the sustainability of any political party depends on its performance. The issue of public funding and other things depends on the performance of a party at the general election.

All of those things are linked together. What we call fringe or marginal parties will still have a few hurdles to overcome to become sustainable in the longer term.

Please correct me, senator, if I am wrong, but I understand that no such legal action has been taken yet. There was a manifestation of intent.

**Senator Andreychuk:** No. They came formally to say that there is a consensus among the six parties to begin the action as soon as this proposed legislation is passed. They will use this legislation as justification. They have served notice, in other words.

projet de loi C-24. Ils présenteront une demande au tribunal pour contester le projet de loi C-24 en invoquant le raisonnement qui a mené au projet de loi C-3 et à l'arrêt du tribunal. Pouvez-vous nous dire si cela a été pris en compte?

Il semble y avoir un changement fondamental dans notre régime parlementaire. Certains membres du comité — pas tous, mais certains — ont dit qu'ils préféreraient que vous, monsieur le ministre, présentiez une demande au tribunal en vue de reporter la date du 27 juin, ce qui est certainement une option. Par le passé, les ministères de la Justice l'ont certainement fait.

Si le tribunal vous donne un an et que pour de bonnes raisons vous n'êtes pas en mesure de vous conformer dans un délai de 12 mois, il serait alors raisonnable de demander au tribunal de reporter l'échéancier. Par conséquent, il ne serait plus urgent d'adopter immédiatement le projet de loi C-3 puisqu'il serait nécessaire d'examiner de façon plus délibérée l'incidence réelle du projet de loi C-3.

Par ailleurs, ces partis ont indiqué qu'ils n'avaient pas été consultés par le gouvernement avant que le projet de loi C-3 soit adopté. Deux des partis représentés ont dit catégoriquement qu'ils étaient contre le projet de loi. Ils ont dit que pour eux et d'autres partis au Canada, il aurait été préférable qu'il y ait un processus de consultation. Si le tribunal accordait un délai, il serait alors possible de tenir de telles consultations.

Je vous ai posé trois ou quatre questions. Je vous saurais gré de bien vouloir y répondre.

**L'honorable Jacques Saada, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la Réforme démocratique:** Merci. J'essaie de prendre des notes en même temps.

La première chose que vous avez soulignée, c'est qu'il y aura davantage de partis pour mieux refléter la diversité d'opinions dans la population canadienne. Je crois que vous avez raison. À mon avis, cela assure une plus grande démocratie, non pas le contraire. C'est donc à mon avis un avantage plutôt qu'un désavantage.

Naturellement, nous ne devons pas oublier que pour n'importe quel parti politique, sa durabilité dépend toujours de sa performance. Le financement public, entre autres choses, est toujours en fonction de la performance d'un parti lors des élections générales.

Toutes ces choses sont liées. Ceux que nous appelons les partis marginaux auront toujours quelques obstacles à surmonter s'ils veulent devenir viables à plus long terme.

Veuillez me corriger, madame le sénateur, si je me trompe, mais je crois comprendre qu'il n'y a pas encore eu de telles poursuites judiciaires qui ont été entreprises. Il y a eu une manifestation d'intention.

**Le sénateur Andreychuk:** Non. Ils sont venus nous dire officiellement qu'il y a un consensus entre les six partis pour entreprendre une action en justice dès que le projet de loi sera adopté. Ils utiliseront ce projet de loi à titre de justification. Ils ont en quelque sorte signifié un avis à cet effet.

**Mr. Saada:** The problem I see with that is two-fold. While I fully respect the formality of a statement made before this committee, first, the official decision is made only once the court is actually seized with the issue.

There is something much more important than that. If, indeed, Mr. Figueroa or a group of people he has referred to go before the courts, the process will take years. I do not know how long the *Figueroa* case took before the decision of June 27, 2003, but it was literally years and years. Will we have a loophole in our law that we know is unconstitutional for as long as a potential legal process will take place? I do not believe we should govern and legislate on the basis of potential challenges or outcomes that have not been initiated yet. That is very difficult to defend.

The extension of the stay is a valid question and is something that we have looked at closely. As you know, the Supreme Court has already stated, at least in theory, that a stay is of an exceptional nature. Practically speaking, there have been number of cases where a stay has been granted. The extension of a stay is even more exceptional.

We had one year to deal with the problem. First, there is no basis for us to ask for a stay at this point. Let us assume that we ask for a stay and get a stay of six months, just for the sake of argument here. We have a sunset clause in the bill, which is two years. No one argued against that because everyone found it was reasonable. We have this two-year sunset clause simply to ensure that we have enough time to go to the root of the issues and actually come back with legislation that will be much more encompassing and much better thought out.

You will never get a stay of two years with the Supreme Court on this issue. It is simply not possible. For that reason, everything coming together confirmed our initiative of ensuring that we have something so as not to have a loophole in the law in the short term while looking at all the implications and coming up with something much more substantive in the longer term.

In terms of consultation with government on the bill, as you know, Mr. Figueroa himself appeared before the Standing Committee on Procedure and House Affairs. The committee was, of course, free to consult with whomever they felt had some input that they wanted to hear. My recollection of Mr. Figueroa's testimony before the standing committee of the House was not that he was opposed to the bill. He had some problems with some elements of the bill, but he was not opposed to the principle of the bill. You understand that after last night I have not had a chance to read in detail his testimony, so it is very difficult for me to argue or counter-argue, but I am trying to recollect what happened when we appeared before the standing committee.

**M. Saada:** Le problème à mon avis comporte deux volets. Bien que je respecte entièrement la formalité d'une déclaration qui est faite devant votre comité, tout d'abord, la décision officielle n'est prise que lorsque le tribunal est réellement saisi de la question.

Il y a quelque chose de beaucoup plus important que cela. Si, effectivement, M. Figueroa ou un groupe de gens auquel il a fait allusion vont devant les tribunaux, le processus prendra des années. Je ne sais pas pendant combien de temps l'affaire *Figueroa* a été devant les tribunaux avant l'arrêt du 27 juin 2003, mais cela a pris littéralement des années. Y aura-t-il une échappatoire dans notre loi qui, nous le savons, est inconstitutionnelle, tant qu'il y aura un processus juridique éventuel? Je ne crois pas que nous devrions gouverner et légiférer à partir de contestations éventuelles ou de conclusions qui n'ont pas encore été initiées. Cela est très difficile à défendre.

L'extension du sursis est une question valable et c'est quelque chose que nous devons examiner de près. Comme vous le savez, la Cour suprême a déjà déclaré, du moins en théorie, qu'un sursis est de nature exceptionnelle. Sur le plan pratique, il y a eu un certain nombre de cas où un sursis a été accordé. La prolongation d'un sursis est encore plus exceptionnelle.

Nous avons eu une année pour régler le problème. Tout d'abord, il n'est pas justifié pour nous de demander un sursis à ce moment-ci. Supposons par exemple que nous demandons un sursis et qu'on nous accorde un sursis de six mois. Il y a dans le projet de loi une disposition de temporisation de deux ans. Personne ne s'y est opposé, car tout le monde estimait que c'était un délai raisonnable. Nous avons donc cette disposition de temporisation de deux ans afin de nous assurer que nous avons suffisamment de temps pour aller au fond des problèmes et revenir avec un projet de loi qui sera beaucoup plus complet et plus réfléchi.

Il ne sera jamais possible d'obtenir un sursis de deux ans de la Cour suprême sur cette question. Cela n'est tout simplement pas possible. Pour cette raison, tout concorde pour confirmer notre initiative visant à nous assurer de ne pas avoir d'échappatoire à court terme dans la loi pendant que nous examinons toutes les incidences afin d'en arriver à quelque chose de beaucoup plus substantiel à plus long terme.

Pour ce qui est d'avoir été consulté par le gouvernement au sujet du projet de loi, comme vous le savez, M. Figueroa a lui-même comparu devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Naturellement, le comité était libre de consulter tous ceux qui, à son avis, avaient quelque chose à dire qu'il voulait entendre. Si j'ai bonne mémoire, dans son témoignage devant le comité permanent de la Chambre, M. Figueroa n'a pas dit qu'il était contre le projet de loi. Il avait certains problèmes avec certains éléments du projet de loi, mais il n'était pas contre le principe du projet de loi. Vous comprenez qu'après hier soir je n'ai pas eu la chance de lire en détail son témoignage, de sorte qu'il est très difficile pour moi de faire valoir des arguments dans un sens ou dans un autre, mais je tente de me rappeler ce qui s'est passé lorsque nous avons comparu devant le comité permanent.



**Mr. Stephen Zaluski, Privy Council Officer, Senior Counsel, Legislation and House Planning, Counsel, Privy Council Office:** With respect to the consultation with the smaller parties, traditionally, the vehicle has been Elections Canada, through the committee that Elections Canada has of bringing together the leadership or representatives of different parties. That has been the vehicle that has been used. It is my recollection that before the House committee, Mr. Figueroa indicated that consultations had taken place — perhaps it was not Mr. Figueroa. However, there was evidence that consultation with parties had taken place through the Elections Canada process.

**Senator Mercer:** From my former life, I can tell you that it did happen. I was in attendance, in a former position.

**Senator Andreychuk:** Were they public consultations?

**Mr. Zaluski:** In terms of the Elections Canada process, it is my understanding that that is simply done by Elections Canada, not as a public process, but with representatives of the parties.

**Mr. Saada:** Has that answered your questions?

**Senator Andreychuk:** Yes. It was pointed out that the impact of this bill would be felt by broadcasters having to oblige the free time process. Many consequences of the bill have not been explored other than the ones I have already raised as concerns.

**Mr. Saada:** That is something that I believe the standing committee of the House, with the input they invited from this committee when I appeared last time, will have to address. It is a very important issue. Bill C-3 does not deal with this issue. When I referred to the broader implications of the Supreme Court decision, this is one important element in terms of requiring time to look into in great depth.

**The Chairman:** We have limited time with the minister. However, his officials can stay on. I apologize to Senator Lynch-Staunton. The normal practice for our committee is to go to members of leadership when they are present at committee hearings. Instead of the normal routine of crossing side-by-side for questioners, I will go to Senator Lynch-Staunton for the second question.

**Senator Lynch-Staunton:** Thank you, chair. It was quite appropriate for you to go Senator Andreychuk first, since the main purpose of the minister's appearance was to follow up on questions that she raised.

I will take advantage of your appearance, minister, to ask you a question that I asked Mr. Kingsley. He directed me to the authors of the bill itself. I see, and I hope you can contradict me on this, a contradiction in clause 27 of the bill, which says, in 27(1), in part, that "this Act comes into force on June 27, 2004..." The explanatory note states this is to meet the deadline set by the Supreme Court.

**M. Stephen Zaluski, agent principal du Conseil privé, avocat-conseil, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé:** Pour ce qui est des consultations auprès des plus petits partis, par le passé, c'est Élections Canada qui le faisait, avec le comité d'Élections Canada qui réunit les chefs ou les représentants de différents partis. C'est toujours ce comité qui consultait par le passé. Si j'ai bonne mémoire, lorsqu'il a comparu devant le comité de la Chambre, M. Figueroa a dit que des consultations avaient eu lieu — ce n'était peut-être pas M. Figueroa qui a dit cela. Cependant, tout indique que les partis ont été consultés par l'intermédiaire d'Élections Canada.

**Le sénateur Mercer:** Je peux vous dire que ces consultations ont eu lieu. Avant d'être sénateur, j'ai assisté à ces consultations.

**Le sénateur Andreychuk:** Ces consultations étaient-elles publiques?

**M. Zaluski:** Dans le cas d'Élections Canada, je crois comprendre que ces consultations sont tout simplement faites par Elections Canada, qu'il ne s'agit pas d'un processus public, mais plutôt d'un processus qui réunit les représentants des partis.

**M. Saada:** Est-ce que cela répond à vos questions?

**Le sénateur Andreychuk:** Oui. On a souligné que le projet de loi aurait une incidence sur les radiodiffuseurs qui se sentiraient obligés d'accorder du temps d'antenne gratuit. Bon nombre de conséquences du projet de loi n'ont pas été examinées, sauf celles que j'ai déjà soulevées comme étant préoccupantes.

**M. Saada:** C'est quelque chose qu'à mon avis, le comité permanent de la Chambre devra examiner à la lumière des observations qu'ils ont demandé de faire à votre comité, lors de ma dernière comparution. C'est une question très importante. Le projet de loi C-3 n'aborde pas la question. J'ai parlé des conséquences plus générales de l'arrêt de la Cour suprême, et c'est là l'un des éléments importants qu'il faudra prendre le temps d'examiner en profondeur.

**Le président:** Notre temps avec le ministre est limité. Cependant, ses fonctionnaires peuvent rester. Je m'excuse auprès du sénateur Lynch-Staunton. Normalement, notre comité donne la parole aux représentants des partis lorsqu'ils sont présents aux audiences de comité. Plutôt que de suivre le processus normal qui consiste à alterner entre les deux côtés de la table, je vais donner la parole au sénateur Lynch-Staunton qui posera la deuxième question.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Merci, monsieur le président. Il était tout à fait approprié que vous donniez d'abord la parole au sénateur Andreychuk, puisque le ministre est ici surtout pour répondre aux questions qu'elle a soulevées.

Je profite de votre comparution, monsieur le ministre, pour vous poser une question que j'ai posée à M. Kingsley. Il m'a dit de la poser aux auteurs du projet de loi. Je constate, et j'espère que vous me contredirez à ce sujet, qu'il y a une contradiction à l'article 27 du projet de loi qui stipule, au paragraphe 27(1) ce qui suit: «la présente loi entre en vigueur le 27 juin 2004 [...]» La note explicative dit que c'est pour respecter l'échéancier établi par la Cour suprême.

Clause 27(2) of that clause confuses me. That subclause reads as follows:

If this Act receives royal assent on a day that is after June 27, 2004, it comes into effect on that day.

That is very clear, but it seems contradictory. The court said what would happen after June 27 if Parliament did not act. However, this seems to say that we will not meet the deadline if we impose 27(2) because Royal Assent may take place six months or a year or two days after. Is there a contradiction here? If not, why is 27(2) in there?

**Mr. Saada:** Let us imagine, for instance, that Parliament cannot come to a final conclusion on this bill before June 27 but rather sits on June 28 and finishes it on June 28. This is simply to express the fact that, as soon thereafter as possible, the bill would come into effect. It is a matter of prudence, not contradiction. Clearly, the objective of the bill is to be passed before June 27, obviously, but this is just in case we have some last minute difficulties to overcome and the bill is not passed. We still have a measure of prudence to foresee the implementation as quickly as possible.

**Senator Lynch-Staunton:** What would happen if the bill were not passed before dissolution?

**Mr. Saada:** Thank you, senator, for referring back to a comment I had made in this regard. The matter is very clear. Since we have this decision from the Supreme Court, if we do not have a bill, which is a bridge bill, as I defined it when I appeared last time, we have a tremendous loophole in the law, and we have no regulations or no instrument to either register or, more important, to deregister any political party. It might be a tremendous cost to the taxpayers. The first and foremost obligation we have in this regard is to ensure that we do not allow that to happen while we are going through the thinking process of how to design something final on this issue. That is the purpose of having this bill quickly.

**Senator Lynch-Staunton:** Surely, if there were dissolution before the Senate or Parliament acted, you have an ability to go before the court and ask for an extension. It would not be as tragic as you suggest.

**Mr. Saada:** You would be perfectly right if you took for granted that the court would give us this.

**Senator Lynch-Staunton:** There are precedents for it. The court would understand. It is easy to blame the Senate. The courts would be sympathetic to problem of the government.

**Mr. Saada:** Would you allow me, senator, not to blame the Senate because they will ensure that we do not have to rely on a hypothetical answer of the court and do our thing here?

Le paragraphe 27(2) prête à confusion et je cite:

La présente loi entre en vigueur à la date de sa sanction si celle-ci est postérieure au 27 juin 2004.

C'est très clair, mais cela me semble être contradictoire. Le tribunal a dit ce qui arriverait après le 27 juin si le Parlement n'adoptait pas le projet de loi. Cependant, on semble dire ici que nous ne pourrions respecter l'échéancier si nous imposons le paragraphe 27(2) parce que la sanction royale pourrait être donnée six mois ou un an ou encore deux jours après. Y a-t-il une contradiction ici? S'il n'y en a pas, pourquoi a-t-on ajouté le paragraphe 27(2)?

**M. Saada:** Imaginons par exemple que le Parlement ne puisse terminer son étude du projet de loi avant le 27 juin et finit par l'adopter seulement le 28. C'est tout simplement pour dire que dès que possible par la suite, le projet de loi devrait entrer en vigueur. C'est une question de prudence, ce n'est pas une contradiction. Il est clair que l'objectif consiste à adopter le projet de loi avant le 27 juin, naturellement, mais c'est tout simplement au cas où, à la dernière minute, nous aurions des difficultés à surmonter et au cas où le projet de loi ne serait pas adopté. C'est là une mesure de prudence afin d'en prévoir l'entrée en vigueur le plus rapidement possible.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Qu'arriverait-il si le projet de loi n'était pas adopté avant la dissolution?

**M. Saada:** Merci, monsieur le sénateur, de faire allusion à une observation que j'ai faite à cet égard. C'est très clair. Puisque nous avons cet arrêt de la Cour suprême, si nous n'avons pas un projet de loi provisoire, comme je l'ai souligné lors de ma dernière comparution, nous avons alors un échappatoire important dans la loi, et nous n'avons aucun règlement ni aucun instrument permettant soit d'enregistrer, soit, ce qui est encore plus important, de désenregistrer un parti politique. Cela pourrait être extrêmement coûteux pour les contribuables. Notre principale obligation à cet égard est de nous assurer de ne pas permettre que cela se produise pendant que nous sommes en train de réfléchir à une solution finale à ce problème. C'est la raison pour laquelle nous voulons que ce projet de loi soit adopté rapidement.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** S'il y avait dissolution avant que le projet de loi soit adopté par le Sénat ou par le Parlement, vous auriez certainement la possibilité d'aller devant les tribunaux et de demander une prolongation. Ce ne serait pas aussi tragique que vous le laissez entendre.

**M. Saada:** Vous auriez tout à fait raison si l'on était certain que le tribunal nous l'accorderait.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Il y a eu des précédents. Le tribunal pourrait comprendre. C'est facile de blâmer le Sénat. Les tribunaux pourraient compatir au problème du gouvernement.

**M. Saada:** Me permettez-vous, monsieur le sénateur, de ne pas blâmer le Sénat puisqu'il s'assurera que nous ne serons pas obligés de nous fier à une réponse hypothétique des tribunaux et que nous ferons ce que nous avons à faire?



*[Translation]*

**Senator Joyal:** If you go before a court to ask for a deferral of the application of a judgment, you allege that you would not have any reasonable motive to submit. According to the judgment, the government should have acted, but government does not control Parliament. It may happen, and quite reasonably so, that the government introduces a bill in Parliament and the latter disposes of it according to the procedure chosen. The government, to use a legal expression, has an obligation as to the means, but has no obligation as to the results. It must take the means necessary to prepare a bill, introduce it and ensure that it is put on the order paper of the government in the House or in the Senate. But the government cannot guarantee the result. Parliament, in its sovereignty, is the one who disposes of it. It can dispose of it with amendments; for example, the Senate could make amendments, send it back to the House and so on. The court understands that reality very well.

It seems to me that when the government asks the court, whatever the case may be, to defer the application of a judgment and shows it has taken the reasonable means available to it, then the court should understand that the government is acting in good faith. It seems to me that good faith is an important element in the evidence to bring before the courts to prove that you have taken the means but have not managed to guarantee the totality of the result. The court would look at the bill and say that there is actually a bill, that there were witnesses, that certain things remain to be done and that some things need to be defined more clearly. The nature of the bill is itself temporary.

There is a two-year sunset clause in the bill. This signals to the court that a legal vacuum could occur after two years. The day the bill expires, there will not necessarily be another one immediately coming into force on the expiry date of the previous bill. You cannot foresee the circumstances of what will happen.

Because of its intrinsic nature, the bill is not a guarantee that the provisions of the judgment have been met.

If the government were to decide to ask for a deferral of the application of the judgment, I wonder if the court would not consider those arguments seriously.

**Mr. Saada:** Practically and not technically speaking, we have a choice between two options: to make a decision as parliamentarians, which is the option I am suggesting or to defer to a hypothetical decision of the Supreme Court as to another extension.

I have of course tried to explain as clearly as possible why I thought it was important for us, as parliamentarians, to make that decision rather than to go with the hypothetical decision of the Supreme Court.

*[Français]*

**Le sénateur Joyal:** Si vous vous présentiez devant les tribunaux pour demander un report de l'application du jugement, vous alléguiez que vous n'auriez pas de motif raisonnable à faire valoir. D'après le jugement, le gouvernement devait agir, mais le gouvernement ne contrôle pas le Parlement. Il peut arriver, de façon tout à fait raisonnable, que le gouvernement dépose un projet de loi au Parlement et que ce dernier en dispose selon la procédure qu'il veut bien suivre. Le gouvernement, pour employer une expression juridique, a une obligation de moyen, mais il n'a pas une obligation de résultat. Il doit prendre les moyens requis pour préparer un projet de loi, le déposer et s'assurer qu'il est à l'ordre du jour du gouvernement à la Chambre ou au Sénat. Mais le gouvernement ne peut pas garantir le résultat. C'est le Parlement qui, dans sa souveraineté, en dispose. Il peut en disposer avec des amendements; par exemple, le Sénat pourrait faire des amendements, le retourner à la Chambre, et cetera. La cour comprend très bien cette réalité.

Il me semble que lorsque le gouvernement demande à la cour, dans quelque cause que ce soit, la remise de l'application d'un jugement, et qu'il démontre qu'il a pris les moyens raisonnables à sa disposition, la cour devrait comprendre que le gouvernement est de bonne foi. Il me semble que la bonne foi est un élément important dans la preuve à faire devant les tribunaux que l'on a pris des moyens, mais que l'on n'est pas arrivé à garantir la totalité du résultat. La cour regarderait le projet de loi et dirait qu'il y a bien un projet de loi, qu'il y a eu des témoins, qu'il reste des choses à faire et qu'il y a des imprécisions. La nature du projet de loi est elle-même temporaire.

Dans sa nature, le projet de loi contient le fait qu'il soit assujéti à une clause de temporisation de deux ans. Le fait que le projet de loi contienne sa propre extinction est un signal à la cour qu'il peut arriver un moment après deux ans, où il va y avoir un vide. Le jour où le projet de loi expire, il n'y aura pas nécessairement un projet de loi qui sera adopté immédiatement, qui entrera en vigueur le jour de l'expiration de ce projet de loi. On ne peut pas prévoir les circonstances de ce qui peut arriver.

Le projet de loi lui-même, dans sa nature, n'est pas la garantie qu'il a satisfait les dispositions du jugement.

Si le gouvernement prenait la décision de demander le report de l'application du jugement, je me demande s'il n'y aurait pas là des arguments que la cour prendrait sérieusement en considération.

**M. Saada:** De façon pratique et non pas technique, nous avons le choix entre deux options: prendre une décision comme parlementaires, qui est l'option que je vous propose ou bien nous en remettre à une décision hypothétique de la part de la Cour suprême quant à une prolongation supplémentaire.

Il est évident que j'ai tenté d'expliquer le plus clairement possible pourquoi il me semblait important que nous prenions nous-mêmes, comme parlementaires, cette décision plutôt que de nous en remettre à cette décision hypothétique de la Cour suprême.

What also concerns me is the extent of the consequences of the Supreme Court's judgment. I believe that any extension of respite we might obtain would come with a time limit. I do not think that the Supreme Court, having declared something to be anti-constitutional, would accept this anti-constitutionality for a year. It would not be tempted to extend it any longer. Even if it were, it might only grant six months; I do not think that would be enough if we consider the normal parliamentary constraints. And I am not even going to mention electoral considerations. We are in May. Were we to obtain this hypothetical extension, we would still suspend for the summer and come back in September. This whole process, coming back to the House — because if we are talking about amending Bill C-3, then it will have to be re-examined by the House — I do not see how Bill C-3 could be amended to answer all the far broader concerns set out in the judgment of the Supreme Court. We could not get through the necessary legislative process in six months. It is impossible.

I am a bit worried that we have, on the one hand, the choice of a temporary measure, which we know is temporary, with an obligation for Parliament to deal with its temporary nature, and that depends exclusively on Parliament, and on the other hand, there is the option of seeking an extension from the Supreme Court, and that would no longer depend on Parliament, but on the Supreme Court, and would be purely hypothetical, both in terms of time and in terms of getting the extension.

[English]

**The Chairman:** The minister must leave. Senator Rivest had a question. Is it one that could be handled by the officials, or do you need to ask it directly to the minister?

[Translation]

**Senator Rivest:** One of the reasons for the solidity of our system of managing election practices is the status of the Chief Electoral Officer. Yesterday, Professor Massicotte pointed out that one of the reasons why this person is still in authority, and has exercised practical and moral authority, is because he has not had to make any subjective judgments. It would be difficult to try to put the Chief Electoral Officer in a position in which he would have to pass judgment on factual issues. It will just have to be kept in mind, when the act is reviewed, that the registration or party status recognition criteria, especially for deregistration, should not include subjective criteria, and as much as possible, should stick to numerical criteria or readily verifiable factual criteria.

**Mr. Saada:** You are raising a very important point that deserves serious consideration. We might have to look at what some provinces do. British Columbia, Saskatchewan, Manitoba,

Ce qui me préoccupe également, c'est l'ampleur des conséquences du jugement de la Cour suprême. Je crois que toute prolongation du sursis que nous pourrions obtenir serait une prolongation qui serait manifestement limitée dans le temps. Je ne pense pas que la Cour suprême, en ayant déclaré quelque chose d'anticonstitutionnel, accepterait que cette anticonstitutionnalité demeure en vigueur pendant un an. Elle ne serait pas tentée de la prolonger encore longtemps. Même si elle l'était, elle le ferait peut-être pendant six mois; je pense que cela ne sera pas suffisant, si l'on tient compte des contraintes parlementaires normales. Je ne parle même pas de considérations électorales. Nous sommes au mois de mai. Si nous obtenions cette prolongation hypothétique, nous serions arrêtés pour la période d'été comme d'habitude, nous revenons en septembre. Le processus d'examen de tout cela, le retour en Chambre — parce que si on parle d'amendement au projet de loi C-3, il faudrait qu'il soit réétudié en Chambre —, je ne vois pas comment le projet de loi C-3 serait amendable pour répondre à toutes les préoccupations beaucoup plus larges contenues dans le jugement de la Cour suprême. Le processus législatif nécessaire ne pourrait pas se faire en six mois. C'est impossible.

J'ai un peu peur qu'on ait, d'un côté, le choix d'une mesure temporaire, dont on sait qu'elle est temporaire, avec une obligation de traiter ce caractère temporaire par le Parlement, et qui dépend exclusivement du Parlement, et la possibilité de demander une prolongation à la Cour suprême, qui ne dépend plus du Parlement mais de la Cour suprême et qui est purement hypothétique, et dans le temps et dans l'obtention de cette prolongation.

[Traduction]

**Le président:** Le ministre doit partir. Le sénateur Rivest avait une question. Est-ce une question à laquelle les fonctionnaires peuvent répondre, ou préférez-vous la poser directement au ministre?

[Français]

**Le sénateur Rivest:** Une des raisons de la solidité de notre système de gestion des pratiques électorales, c'est le statut du président-directeur général des élections. Le professeur Massicotte, hier, rappelait qu'une des raisons pour laquelle cette personne est toujours en autorité, qu'elle a exercé une autorité pratique et morale, c'est qu'elle n'ait pas eu à faire des appréciations de nature subjective. Il serait difficile d'essayer de placer le président-directeur général des élections dans une position où il aurait à porter des jugements sur des questions de fait. Il faudrait simplement rappeler, lorsqu'on reverra la loi, que les critères de certification ou de reconnaissance du statut des partis, surtout pour la décertification, qu'on évite les critères subjectifs et qu'on s'en tienne, autant que faire se peut, à des critères numériques ou des critères de faits facilement vérifiables.

**M. Saada:** Vous soulevez un point très important qui mérite une réflexion approfondie. Il faudrait peut-être s'enrichir de l'expérience de certaines provinces. La Colombie-Britannique, la



Nova Scotia, Newfoundland and Labrador all have provisions concerning political party status. We could start from there.

That said, it is really open to debate what factors could be considered. I would not want to prejudge the conclusion to be drawn by parliamentarians in the course of the long-term process that I am proposing. For example, how the party's articles of incorporation and letters patent are drafted, the nature of the activities, the funding, interactions with other entities that are not political parties, and whether the party is a not-profit entity. Your question is quite relevant and deserves to be debated at length, and this cannot be done in just a few days or hours.

[English]

**The Chairman:** Thank you very much minister. I realize that you have to leave. I want to thank you for attending here on short notice.

**Mr. Saada:** It is always a pleasure; I am getting used to it now.

**The Chairman:** Senators, is it necessary for the officials to stay? Are there any other questions to be directed to the officials, or can they leave with the minister?

**Senator Andreychuk:** They can leave with the minister.

**The Chairman:** Thank you very much for being here.

**Senator Lynch-Staunton:** I am still confused about the Royal Assent provision. If the officials have anything to add to that of a technical nature, I should like them to stay. If I am the only one, I can talk to them privately.

**Mr. Stéphane Perrault, Senior Privy Council Officer, Privy Council Office:** As the minister explained, it is simply a technical measure of prudence if there is a last-minute effort required. On June 28, we can actually have the bill given Royal Assent and take effect, if Parliament is not able to pass this bill precisely for June 27. It was purely for prudence, as the minister explained.

**Senator Lynch-Staunton:** Is the deadline not a deadline?

**Mr. Perrault:** The measure of prudence does not in any way effect the ruling or the urgency, but it allows that if, indeed, unfortunately, the bill is passed after that date, the duration of the problem is restricted.

**Mr. Zaluski:** Perhaps I could take a step back. The clause that you are referring to, as you mentioned, is subclause (2). Subclause (1) is there to change the normal rule. In normal cases, they come into force in six months, unless the CEO certifies earlier. In this case, because of the June 27 deadline, subclause (1) needed to be included to make it clear that the outside date was June 27. Subclause (2) was added in the event that the bill was not passed prior to June 27. The bill then needed to address what happens under those circumstances. The subclause simply restates the normal rule, which is that it takes effect upon Royal Assent.

Saskatchewan, le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve-et-Labrador ont toutes des dispositions relatives à la disposition d'un parti politique. On pourrait s'en inspirer.

Cela dit, les facteurs qui pourraient être considérés, c'est vraiment ouvert à débat. Je ne veux pas présumer de la conclusion qui sera tirée par les parlementaires dans le processus à plus long terme que je propose. Par exemple, comment les statuts et lettres patentes du parti sont rédigés, la nature de l'activité, les ressources de financement, les relations avec des entités autres que les partis politiques, est-ce qu'il s'agit d'une entité à but lucratif? Votre question est très pertinente et mérite un débat en profondeur qui ne peut pas se faire en quelques jours ou quelques heures.

[Traduction]

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur le ministre. Je comprends que vous devez partir. Je veux vous remercier d'être venu nous rencontrer avec aussi peu de préavis.

**M. Saada:** C'est toujours un plaisir; je m'y habitue maintenant.

**Le président:** Sénateurs, est-il nécessaire que les fonctionnaires restent? Y a-t-il d'autres questions que vous aimeriez poser aux fonctionnaires, ou est-ce qu'ils peuvent partir avec le ministre?

**Le sénateur Andreychuk:** Ils peuvent partir avec le ministre.

**Le président:** Merci beaucoup d'être venus.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** La disposition sur la sanction royale est toujours pour moi une source de confusion. Si les fonctionnaires ont quoi que ce soit à ajouter sur le plan technique, j'aimerais bien qu'ils restent. Si je suis le seul, je peux leur parler en privé.

**M. Stéphane Perrault, agent principal du Conseil privé, Bureau du Conseil privé:** Comme le ministre l'a expliqué, c'est tout simplement une mesure technique de prudence au cas où il serait nécessaire de faire un effort de dernière minute. Le 28 juin, le projet de loi peut en fait recevoir la sanction royale et entrer en vigueur, si le Parlement n'est pas en mesure d'adopter le projet de loi exactement en date du 27 juin. C'est uniquement une mesure de prudence, comme le ministre l'a expliqué.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** L'échéancier n'est-il pas un échéancier?

**M. Perrault:** La mesure de prudence n'affecte d'aucune façon la décision ou l'urgence, mais permet, si, malheureusement, le projet de loi est adopté après cette date, il permet de limiter la durée du problème.

**M. Zaluski:** Permettez-moi de revenir en arrière. L'article dont vous parlez, comme vous l'avez mentionné, est le paragraphe (2). Le paragraphe (1) est là pour changer la règle normale. Normalement, la loi entre en vigueur six mois plus tard, à moins que le directeur général des élections ne certifie qu'elle entre en vigueur plus tôt. Dans ce cas-ci, étant donné l'échéancier du 27 juin, il a fallu ajouter le paragraphe (1) afin qu'il soit bien clair que la date limite était le 27 juin. Le paragraphe (2) a été ajouté au cas où le projet de loi n'était pas adopté avant le 27 juin. Il fallait ensuite préciser dans le projet de loi ce qui arriverait dans

**Mr. Perrault:** The normal rule, not for this bill but for other legislation.

**Mr. Zaluski:** Correct. Obviously, legislation cannot take effect prior to Royal Assent. It says, in that case, as soon after June 27 as possible. In other words, as soon as it is passed.

**Senator Lynch-Staunton:** What happens between June 27 when there is no Royal Assent and the day there is Royal Assent? Do the parts of the Canada Elections Act that the court declared unconstitutional disappear?

**Mr. Zaluski:** You are left in the situation that the Chief Electoral Officer described. The system will be frozen.

**Mr. Perrault:** Or until someone challenges it. The CEO has indicated that he, in his interpretation, would not be able to register any party. Another party may feel that it could be registered with no candidate, not one but zero, and it could take legal action. There could be confusion and controversy. Subclause (2) limits that risk to the minimum.

**Mr. Zaluski:** Senator, I think in the chamber you raised the issue of retroactivity as a possibility.

**Senator Lynch-Staunton:** Yes.

**Mr. Zaluski:** In response to that, the problem is that even having it retroactive would not solve the fact that, if the law were passed, there would be a gap.

**Senator Lynch-Staunton:** I see that now. Thank you for your patience and that of my colleagues. Can this come into force for the election that everyone sees will happen before the end of June? It will become law, but can it be implemented?

**Mr. Perrault:** I do not want to speak for the CEO. He has spoken to that effect, so I will not add to that. However, I would say that this bill does not affect a rule that pre-exists in the Elections Act, which is that a party can be registered only if it has made its application to be eligible 60 days prior to the drop of the writ. This bill does not affect that previous rule, so it would come into effect under your scenario but would not necessarily allow new parties to register under the new rules.

There is also a six-month delay for the existing parties to be given time to comply, to give the names of 250 members, to have the leader make a signed statement — those new procedural requirements.

**Senator Lynch-Staunton:** Can parties that applied under the 50 rule but have not fielded candidates prior to 60 days before the writ, once this bill is passed, just field one candidate and become eligible?

de telles circonstances. Le paragraphe ne fait que réitérer la règle normale, c'est-à-dire que la loi entre en vigueur à la date de sa sanction royale.

**M. Perrault:** La règle normale, mais pour les autres lois et pas celle-ci.

**M. Zaluski:** Correct. Manifestement, la loi ne peut entrer en vigueur avant la sanction royale. Vous dites ici en l'occurrence aussitôt que possible après le 27 juin. En d'autres termes, dès qu'il est adopté.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Que se passe-t-il entre le 27 juin, date à laquelle il n'y a pas de sanction royale, et le jour de la sanction royale? Est-ce que les éléments de la Loi électorale du Canada déclarés inconstitutionnels disparaissent?

**M. Zaluski:** C'est le cas qui a été décrit par le directeur général des élections. Tout est gelé.

**M. Perrault:** Sauf jusqu'au moment où quelqu'un la conteste. Le directeur général des élections a dit que d'après son interprétation, il ne pourrait enregistrer aucun parti. Un autre parti penserait peut-être pouvoir s'enregistrer sans présenter de candidat, sans aucun candidat, et il pourrait donc intenter des recours. Cela risquerait de provoquer la confusion et la controverse. Le paragraphe (2) limite ce risque au minimum.

**M. Zaluski:** Sénateur, vous avez je crois évoqué au Sénat la possibilité d'une rétroactivité.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** En effet.

**M. Zaluski:** En réponse à cela, le problème c'est que même si la disposition était rétroactive, il n'en demeurerait pas moins que même avec l'adoption de la loi, il y aurait un hiatus.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je comprends maintenant. Je vous remercie pour votre patience et merci à mes collègues pour la leur. Cela pourrait-il entrer en vigueur pour les élections que tout le monde pressent pour la fin de juin? Il y aura une loi, mais pourra-t-elle être appliquée?

**M. Perrault:** Je ne veux pas me prononcer à la place du directeur général des élections. Il s'est déjà exprimé à ce sujet, et je n'ajouterai donc rien à ce qu'il a déjà dit. Par contre, je peux vous dire que ce projet de loi n'affecte pas une règle qui existe déjà dans la loi électorale, en ce sens qu'un parti ne peut être enregistré que s'il en a fait la demande 60 jours avant l'émission du bref. Ce projet de loi ne change en rien cela, de sorte qu'il entrerait en vigueur comme le prévoit votre scénario, mais sans nécessairement permettre à de nouveaux partis de s'enregistrer en vertu des nouvelles règles.

Il y a également un délai de six mois qui permet aux partis existants de se conformer, de fournir les noms de 250 membres et une déclaration signée par leur chef — les nouvelles conditions qui feront partie de la procédure.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Les partis qui ont fait une demande en vertu de la règle des 50 mais qui n'ont pas présenté de candidats avant les 60 jours précédant l'émission du bref, une fois que ce projet de loi est adopté, peuvent-ils à ce moment-là soumettre le nom d'un seul candidat et devenir admissibles?



**Mr. Perrault:** I think you are correct. If they have already made their application and have already become eligible 60 days before the drop of the writ, yes, they could be registered.

**Mr. Zaluski:** It was my understanding that that was the effect of Mr. Kingsley's testimony.

**Senator Lynch-Staunton:** Yes, I just wanted to make sure. Thank you, again.

**Senator Andreychuk:** I thought I understood both subclauses, until those two questions.

**Senator Lynch-Staunton:** I am reassured.

**Senator Andreychuk:** Now I am not.

Are you saying that subclause 27(2) basically says that, assuming there were no election and we just carried on, the day we pass this bill and Royal Assent is given it will then come into force on that day if it is after June 27?

**Mr. Zaluski:** Yes.

**Senator Andreychuk:** Conceivably, however, the window of opportunity would be from that day two years hence, because this proposed legislation will expire in two years. If we pass the act on June 28?

**Mr. Perrault:** It would come into force on June 28.

**Senator Andreychuk:** If it came into force two years hence, it would be then. Is that what we are saying?

**Mr. Perrault:** Yes.

**Senator Andreychuk:** It is not reverting back to the normal rules. It is changing the normal rule and changing subclause (1).

**Mr. Perrault:** It is not reverting back to the normal rules, you are correct, with respect to electoral legislation. It is reverting back to the normal rules for other legislation, which is coming into force on the day of Royal Assent. Otherwise, it would have required an additional six months under the normal electoral rules.

**Senator Andreychuk:** If this were passed, in answer to the second question, the Chief Electoral Officer is obliged to review all of the parties — the parties that are registered now, the parties that have applied and not been registered, and some from whom they received applications and are being scrutinized. There are three categories. Would not the Chief Electoral Officer have to immediately determine whether all parties comply with the new legislation? There is an obligation on the Chief Electoral Officer to determine whether they are political parties, according to the definition, whether, in fact, they are fielding candidates and whether they comply with all of the other terms in the proposed act, shall I say.

In other words, would we not need some analysis? If you do not comply under this new basis, you should then start becoming part of a deregistration.

**M. Perrault:** Je crois, en effet. S'ils ont déjà fait une demande et s'ils sont devenus admissibles 60 jours avant l'émission des brevets, effectivement ils peuvent être enregistrés.

**M. Zaluski:** J'avais cru comprendre que le témoignage de M. Kingsley allait dans ce sens.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** En effet, je voulais en être sûr. Merci encore.

**Le sénateur Andreychuk:** Jusqu'à ce que j'entende ces deux questions, je croyais avoir compris les deux paragraphes.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je suis rassuré.

**Le sénateur Andreychuk:** Mais maintenant, pas moi.

Voulez-vous dire que le paragraphe 27(2) dit en substance que, s'il n'y a pas d'élections, et si nous nous contentons de poursuivre, le jour où nous adoptons le projet de loi et où il reçoit la sanction royale, il entrera alors en vigueur le jour en question si c'est après le 27 juin?

**M. Zaluski:** C'est cela.

**Le sénateur Andreychuk:** On peut donc imaginer que le créneau commencera deux ans plus tard à la même date étant donné que toute mesure législative deviendra caduque dans deux ans. Si nous adoptons ce projet de loi le 28 juin?

**M. Perrault:** Il entrerait en vigueur le 28 juin.

**Le sénateur Andreychuk:** S'il entrerait en vigueur deux ans plus tard, ce serait à ce moment-là. Est-ce cela que nous disons?

**M. Perrault:** Oui.

**Le sénateur Andreychuk:** Ce n'est pas un retour aux règles normales. Il s'agit de changer la règle normale ainsi que le paragraphe (1).

**M. Perrault:** Vous avez raison, ce n'est pas un retour aux règles normales en ce qui concerne la loi électorale. Il y a retour aux règles normales pour les autres lois qui entrent en vigueur le jour de la sanction royale. Sinon, en vertu des règles normales qui régissent les élections, il faudrait six mois de plus.

**Le sénateur Andreychuk:** Pour répondre à la seconde question, si cette mesure est adoptée, le directeur général des élections est obligé de réexaminer le cas de tous les partis — les partis qui sont déjà enregistrés, ceux qui ont fait une demande et qui n'ont pas été enregistrés et certains dont la demande est encore à l'étude. Il y a donc trois catégories. Le directeur général des élections ne devrait-il pas immédiatement déterminer si tous les partis sont conformes à la nouvelle loi? Il a en effet l'obligation de déterminer s'il s'agit bien de partis politiques aux termes de la définition, si effectivement ces partis présentent des candidats et s'ils se conforment à tous les autres critères proposés dans le projet de loi, c'est ce que je dirais.

En d'autres termes, ne faudrait-il pas procéder à une analyse? Si un parti n'est pas conforme selon la nouvelle loi, il faudrait alors commencer les procédures en radiation.

**Mr. Perrault:** Clause 26 in the bill provides for a six-month transition for existing, registered and eligible parties.

**Mr. Zaluski:** They have six months to bring themselves into compliance with the new requirements following coming into force.

**Mr. Perrault:** They are not just siphoned out of the system in the coming into force.

**Senator Andreychuk:** It would be a curious thing to have an election and allow the six-month compliance, and then lead to a deregistration. You would have parties that technically participated in an election and that are technically in compliance, but practically, we would be saying, under the new law, if we started to deregister, that somehow they were not legitimate.

**Mr. Zaluski:** It depends what requirements those parties would be unable to fulfil when the new rules came into force.

**Senator Andreychuk:** I have no idea. That is the problem. That would depend on what the Chief Electoral Officer determines and how he exercises his duty in determining compliance under the new definition of “political party” with the registration, et cetera.

**Mr. Zaluski:** However, those parties, having been parties, having fielded a candidate in the election, presumably having at least 250 members, having three officers, and so on — presumably it would be quite straightforward for those parties to fulfil those requirements after the six months.

**Senator Andreychuk:** That is an assumption. It may be a reasonable assumption, but it is an assumption.

**Mr. Perrault:** Yes. The issue is whether or not it is a reasonable assumption.

**Senator Andreychuk:** It is a curious way to approach law — the Florida syndrome.

**Senator Joyal:** Again, on subclause 27(2), what is the distinction that you make between the assent and the proclamation? Why is the bill drafted to read, “If this Act receives royal assent on a day that is after June 27, 2004, it comes into force on that day?” Why is not the date of proclamation mentioned?

**Mr. Perrault:** Technically, bills come into force on the day of Royal Assent. I misused the word proclamation. In certain legislation, you can see the possibility for proclaiming coming into force at another date than Royal Assent. However, the normal rule, otherwise, is coming into force on the day of Royal Assent.

**Senator Joyal:** You presume that, on June 27, the Chief Electoral Officer will have made all the necessary preparations for the bringing into operation of this act.

**M. Perrault:** L'article 26 du projet de loi prévoit une transition de six mois pour les partis existants, les partis enregistrés et les partis admissibles.

**M. Zaluski:** Ils ont donc six mois pour se conformer aux nouvelles dispositions de la loi qui serait ainsi entrée en vigueur.

**M. Perrault:** Le jour de l'entrée en vigueur, ces partis ne disparaissent pas automatiquement du système.

**Le sénateur Andreychuk:** Ce serait bien étrange qu'il y ait des élections, qu'il y ait cette période de transition de six mois et puis qu'ensuite il y ait radiation. On aurait alors des partis, qui, techniquement parlant, auraient participé aux élections, qui seraient techniquement parfaitement conformes, mais aux termes de la nouvelle loi cela reviendrait à dire, si nous commençons les procédures en radiation, que ces partis n'étaient au départ pas légitimes.

**M. Zaluski:** Cela dépend des conditions que ces partis n'auraient pas pu respecter à l'entrée en vigueur des nouvelles règles.

**Le sénateur Andreychuk:** Je n'en ai aucune idée. C'est cela le problème. Tout dépendrait de la décision du directeur général des élections et de la façon dont il s'acquitterait de ses obligations en déterminant la conformité des partis en question, aux termes de la nouvelle définition de «parti politique», avec l'enregistrement, et cetera.

**M. Zaluski:** Par contre, comme ces partis ont effectivement été des partis, puisqu'ils ont présenté au moins un candidat aux élections, puisqu'ils ont probablement au moins 250 membres, trois dirigeants et ainsi de suite — on peut imaginer qu'il leur serait relativement facile de remplir ces conditions dans les six mois.

**Le sénateur Andreychuk:** C'est une hypothèse. Elle est peut-être raisonnable, mais ce n'est qu'une hypothèse.

**M. Perrault:** En effet. Il s'agit de savoir si elle est bien raisonnable.

**Le sénateur Andreychuk:** C'est un façon un peu étrange de concevoir la loi — le syndrome de la Floride.

**Le sénateur Joyal:** Encore une fois, au sujet du paragraphe 27(2), quelle distinction faites-vous entre la sanction et la proclamation? Pourquoi le projet de loi dit-il: «La présente loi entre en vigueur à la date de sa sanction si celle-ci est postérieure au 27 juin 2004»? Pourquoi ne mentionne-t-il pas la date de la proclamation?

**M. Perrault:** Techniquement parlant, un projet de loi entre en vigueur le jour où il reçoit la sanction royale. J'ai utilisé le mot proclamation à mauvais escient. Certaines lois peuvent prévoir une entrée en vigueur par proclamation à une date différente de celle de la sanction royale. Cela dit, la norme est que l'entrée en vigueur ait lieu le jour de la sanction royale.

**Le sénateur Joyal:** Vous supposez que le 27 juin, le directeur général des élections aura fait tous les préparatifs nécessaires pour que cette loi devienne opérante.



**Mr. Perrault:** We make that presumption because we consulted with the Chief Electoral Officer before setting that clause.

**Senator Joyal:** In other words, if assent comes after June 27, there would be a void as far as some of the sections of the Electoral Act are concerned. That void would last as long as the bill has not received Royal Assent.

**Mr. Perrault:** Yes. Under that scenario, the government may well seek a stay, as we have been discussing. That can take a while. We may or may not get it. The bill may pass and then get Royal Assent, or it may be parallel tracked. We are, for prudence, are providing for all of the options.

**Senator Joyal:** I think that should be the course of action.

If the bill is not passed by the June 27, in my opinion, at that time, the government should go to the court and explain to the court why there should be a stay to avoid a legal void.

**Mr. Perrault:** Assuming the government decides to do that, it is still prudent to have this clause. If the parliamentary process continues under that scenario, and we do have agreement by both Houses, then we could have it coming into force, which would be preferable than a stay. We could play on the two fields.

**Mr. Zaluski:** The case you made earlier for the case that we would make to Supreme Court is probably as eloquent as it could be put. That is the argument we would have to make.

However, as the minister has stated, the court has acknowledged that suspending declaration of invalidity is an extraordinary measure because the court is allowing an unconstitutional regime to remain in place. It has indicated that that should be for the minimum time possible. To ask the court to prolong a state of declared unconstitutionality is taking on a very high hurdle.

The advice we received is that you would need some very good evidence to convince the court today. We could ask, but there is no guarantee.

**Mr. Perrault:** Until we have come to the point where there is no time left, either through dissolution of Parliament or June 27, the court will look at the situation and find that Parliament is sitting and determine that a request is premature. There would still be time to pass legislation.

**The Chairman:** My understanding, if I may, is that there are three possible scenarios: First, if the legislation receives Royal Assent on a day after June 27, it comes into force on that day. If it is an earlier date, it comes into force on June 27, unless under proposed section 27(1), the CEO intervenes and does the necessary —

**Mr. Perrault:** Issues a notice.

**M. Perrault:** Nous faisons en effet cette hypothèse parce que nous avons consulté le directeur général des élections avant de prévoir cette disposition.

**Le sénateur Joyal:** En d'autres termes, si la sanction royale est postérieure au 27 juin, il y aurait un hiatus du moins en ce qui concerne certaines parties de la loi électorale. Cet hiatus demeurerait jusqu'à ce que le projet de loi ait reçu la sanction royale.

**M. Perrault:** En effet. Dans ce cas-là, le gouvernement pourrait fort bien demander une suspension comme nous en avons déjà parlé. Cela nécessitera un peu de temps. Et nous ne l'obtiendrons pas nécessairement. Il se peut que le projet de loi soit adopté et reçoive la sanction royale, mais il se peut aussi qu'il y ait une piste parallèle. Par prudence, nous offrons toutes les options.

**Le sénateur Joyal:** Je pense que c'est cela qu'il faut faire.

Si le projet de loi n'est pas adopté pour le 27 juin, à ce moment-là, le gouvernement devrait à mon avis s'adresser au tribunal en lui expliquant pourquoi il faudrait qu'il prononce une suspension, de manière à éviter le vide juridique.

**M. Perrault:** À supposer que le gouvernement décide de le faire, il est néanmoins prudent de conserver cette disposition. Si le processus parlementaire se poursuit dans un cas comme celui-là, et si les deux Chambres y consentent, nous pourrions à ce moment-là avoir une entrée en vigueur ce qui serait préférable à une suspension. Nous pourrions donc jouer sur les deux tableaux.

**M. Zaluski:** Ce que vous avez fait valoir au sujet de l'argument que nous présenterions à la Cour suprême n'aurait pas pu être mieux dit. C'est cela en effet l'argument que nous devrions présenter.

Par contre, comme l'a dit le ministre, la cour a reconnu que le fait de suspendre une déclaration de nullité est une mesure extraordinaire étant donné qu'ainsi, la cour permettrait à un régime inconstitutionnel de demeurer en place. Elle a d'ailleurs dit que cela devrait durer le moins de temps possible. Demandez au tribunal de prolonger un état d'inconstitutionnalité avoué serait un énorme obstacle.

D'après les avis juridiques que nous avons reçus, il faudrait un argumentaire très convaincant pour obtenir gain de cause devant la cour. Bien sûr, nous en ferions la demande, mais sans aucune garantie.

**M. Perrault:** Tant que nous ne serons pas rendus au point où le temps manquera, c'est-à-dire le jour où le Parlement aura été dissous ou le 27 juin, la cour regardera ce qui se passe, elle verra que le Parlement siège toujours et elle dira qu'une telle requête est prématurée puisque le Parlement peut toujours légiférer.

**Le président:** Si vous me permettez d'intervenir, d'après ce que je vois, il y a trois scénarios possibles: Premièrement, si la loi reçoit la sanction royale après le 27 juin, elle entre en vigueur le jour même. Si elle reçoit la sanction royale avant le 27 juin, elle entre en vigueur le 27 juin, sauf si le directeur général des élections intervient en vertu de la disposition 27(1) et fait le nécessaire...

**M. Perrault:** Il publie un avis.

**The Chairman:** — gazetting to bring it into force on a different date. I believe that was the point of Senator Joyal.

**Senator Joyal:** I had in mind what happened in the Manitoba case.

[Translation]

My colleague, Senator Rivest, will recall this decision, which invalidated all of the laws of the Manitoba legislature. The Government of Manitoba was unable to translate the laws by the deadline set by the court, and it had to go back to court to get a postponement of the application of the judgment in order to avoid a legal vacuum or the absence of laws that had not been translated and were no longer in force in Manitoba.

What concerns me — it may be an academic question but it is important constitutionally — is that when the Supreme Court declares a law to be unconstitutional, in my opinion, the Government of Canada cannot leave a legal vacuum, it is obliged to go back to court to validate the system that was found to be invalid for the time it takes to put in place whatever is necessary to make the system valid. If there were an application for postponement of the application of the judgment, in my view, it would begin on the 27th.

**Mr. Perrault:** The application could be made on that date. I cannot speak for the Attorney General, who is responsible for making that decision. However, assuming the Attorney General were to apply for an extension of the stay, Parliament could, in theory, and that is why it is drafted that way, pass the legislation before the court ruled on the extension. It would take a few weeks, the parties would be notified and the coming into force of the legislation would make the extension of the stay pointless, but this would not change the fact that all of these questions would be put back on the table with the sunset clause in the bill.

[English]

**Senator Andreychuk:** The court has already said that it is unconstitutional in particular sections. They gave a year, which they thought was a reasonable time, to accomplish constitutionality or compliance, if I can call it that.

That one year is a their assumption. As Senator Joyal pointed out, sometimes the court's assumption of the time needed does not take into account all of the factors. Therefore, you do not say that there is a constitutional void. We have a constitutional problem now, and we have had it for a year. The court recognizes it.

Whether the unconstitutionality is one year, a year and a half or two years, the unconstitutionality factor does not change. Only the time to comply changes.

**Le président:** ... pour publier un avis dans la *Gazette du Canada* à l'effet que la loi entrera en vigueur à une autre date. Je pense que c'est ce que le sénateur Joyal a dit.

**Le sénateur Joyal:** J'avais en effet dit cela en pensant à ce qui s'était produit au Manitoba.

[Français]

Mon collègue, le sénateur Rivest, va se souvenir de cette décision, qui avait annulé la validité de toutes les lois de la législature du Manitoba. Le gouvernement du Manitoba n'avait pas pu traduire les lois dans le délai qui lui avait été imparti par la Cour, et il a fallu se représenter devant le tribunal pour obtenir un report de l'application du jugement pour éviter le vide juridique ou l'absence des lois qui n'avaient pas été traduites et qui n'étaient plus en vigueur au Manitoba.

Ce qui me préoccupe, — la question est peut être théorique mais elle est importante sur le plan constitutionnel — lorsque la Cour suprême déclare une loi inconstitutionnelle, à mon avis, le gouvernement canadien ne peut pas laisser le vide juridique, il est obligé de retourner devant le tribunal pour faire valider le système qui a été reconnu non valide pendant la période de temps pour laquelle on met en place les éléments pour rendre le système valide. S'il y avait une demande de report de l'application du jugement, à mon avis, elle s'ouvre à la date du 27.

**M. Perrault:** Il se pourrait que la demande soit faite à cette date. Je n'ai pas à parler au non du procureur général, qui a la responsabilité de prendre cette décision. Toutefois, dans l'hypothèse où le procureur général demanderait d'étendre la période de suspension, il se pourrait, en théorie, et c'est la raison que c'est rédigé ainsi, que le Parlement adopte la loi avant même que la cour ne prononce l'extension. Cela prendrait quelques semaines, il y aurait des avis aux parties et dans ce cas l'entrée en vigueur de la loi rendrait l'extension du sursis inutile, ce qui ne changerait pas le fait que toutes ces questions seraient remises sur la table avec la clause crépusculaire qui est dans le projet de loi.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** La cour a déjà déclaré l'inconstitutionnalité de certaines dispositions. Elle a donné un an au gouvernement, un délai qu'elle jugeait raisonnable, pour rendre sa loi constitutionnelle, pour la rendre conforme si vous me permettez l'expression.

Ce délai d'un an est son hypothèse. Comme l'a mentionné le sénateur Joyal, il arrive que l'idée que la Cour suprême se soit faite du délai nécessaire ne tient pas vraiment compte de tous les facteurs en cause. Par conséquent, vous ne dites pas qu'il y a un vide constitutionnel. Nous avons actuellement un problème constitutionnel, mais cela fait un an qu'il existe. La cour l'a reconnu.

Que cette inconstitutionnalité dure un an, un an et demi ou deux ans, le facteur à l'origine ne change pas. Seul le délai accordé pour y remédier change.



I think it is reasonable to go to court and say that, because of the unusual year — for example, the transition of Prime Ministers — and for other compelling reasons a delay is requested. This bill came very recently to us. An extension for compliance would be reasonable.

I would not presume that a court would not grant it if serious consideration is being given to the bill. It is a question of compliance given within proper governance modalities.

**Mr. Perrault:** It is not my role here as an official to be argumentative. That is not my intention.

I would recall two considerations. First, there is no certainty, and in our view based on advice that we received — it is unlikely that we would obtain it at this time. That does not mean in future we would not contain it.

The other consideration is one expressed by the minister. The court has in the past granted extensions — and they have always been very limited. We would not expect to get more than six months. To undertake the broader review of the implications regarding such legislation would take a longer time than that.

There was testimony yesterday on broadcasting and the 2 and 5 per cent rule. There was testimony that the internal affairs of a party and the nomination process should be more heavily regulated. To look into this, as the minister stated, is not something that could be achieved in a very short period in the fall, before December.

Therefore, in the fall, we would be placed in a position of having to come back to Parliament as officials with a similar, if not perfectly identical bill, seeking a stopgap measure, saying that we are opening to looking at other issues but that for the period we have left we need the stopgap measure.

These are the considerations that led us to conclude that, as the minister said, perhaps the better option would be to proceed right away and then review after.

**The Chairman:** Were you finished, Senator Joyal?

**Senator Joyal:** I do not want to extend that discussion very long. However, for me, there is a problem for the Governor General to be put into a position of coming to a point when we are in a constitutional void, which is essentially a legality. That is another issue, and I do not want to raise it at this point. It is certainly the reality of 27(2).

**The Chairman:** Thank you, Mr. Perreault and Mr. Zaluski for attending here once again.

**Senator Mercer:** Mr. Chairman, I move that we now move to clause-by-clause consideration.

Je pense qu'il est raisonnable d'aller devant la Cour suprême en lui disant que comme l'année en question est un peu particulière — en raison par exemple du fait qu'il y a eu un changement de premier ministre — et comme il y a d'autres raisons impérieuses, nous demandons une prolongation. Le projet de loi nous a été soumis tout récemment. Il serait donc raisonnable de demander une prolongation de délai.

J'imagine qu'un tribunal ne refuserait pas si le projet de loi faisait l'objet d'un examen sérieux. Il s'agit après tout d'un acte de conformité entrepris selon les paramètres de gouvernance appropriés.

**M. Perrault:** Mon rôle n'est pas ici de soutenir une thèse. Ce n'était pas là mon intention.

Je vous rappelle toutefois deux éléments. D'abord, il n'y a aucune certitude et, à notre avis, d'après les conseils juridiques qui nous ont été donnés — il est peu vraisemblable que nous ayons gain de cause cette fois-ci. Mais cela ne veut pas dire que nous ne pourrions pas l'avoir plus tard.

L'autre élément est ce qu'a dit le ministre. La Cour suprême a déjà accordé des prolongations, mais toujours dans des limites très rigoureuses. Nous ne pouvons guère espérer obtenir plus de six mois. Et il faudrait beaucoup plus longtemps que cela pour procéder à l'examen plus complet de toutes les implications qu'aurait l'adoption d'une telle loi.

Des témoins ont parlé hier de la radiodiffusion et de la règle des 2 et des 5 p. 100. Les témoins sont venus dire que les affaires internes des partis et les processus de sélection des candidats devraient être beaucoup plus réglementés. Comme le ministre l'a dit, ce n'est pas là quelque chose que nous pourrions espérer examiner à fond dans un délai très court pendant l'automne, avant le mois de décembre.

Par conséquent, pendant l'automne, nous nous trouverions contraints de devoir vous revenir avec un projet de loi similaire, voire parfaitement identique, comme mesure transitoire en attendant que nous puissions examiner d'autres questions, mais que pour l'instant, pendant le temps qui nous reste, il nous faut cette mesure transitoire.

Voilà donc le genre de considérations qui nous ont amenés à conclure, comme vous l'a dit le ministre, que la meilleure solution consisterait peut-être à agir immédiatement et à revoir ensuite.

**Le président:** Aviez-vous terminé, sénateur Joyal?

**Le sénateur Joyal:** Je ne veux pas prolonger inutilement la discussion, mais à mon sens, il y a un risque d'imposer au gouverneur général de devoir trancher pendant une période de vide constitutionnel, ce qui est essentiellement une question de légalité. Mais cela est une autre question et je ne veux pas en parler maintenant. Mais c'est assurément la réalité créée par le paragraphe 27(2).

**Le président:** Merci, messieurs Perreault et Zaluski d'être venus témoigner une nouvelle fois.

**Le sénateur Mercer:** Monsieur le président, je propose que nous passions maintenant à l'examen article par article.

**The Chairman:** We have a motion to move to clause-by-clause consideration. Is there any dissension?

**Senator Lynch-Staunton:** I do not see anything on this morning's notice of going to clause-by-clause. The convention is that, after hearing witnesses, particularly a minister, there is time for some appreciation of the testimony. Clause-by-clause consideration should not follow immediately after, otherwise, what is the point of having the minister?

**The Chairman:** Unfortunately, Senator Lynch-Staunton, you were not here last evening. When the issue of asking two or three specific questions to the minister was raised, the concept that we not go to clause-by-clause on the same time we hear witnesses was addressed. We had agreement around the table that, if the majority of the committee were satisfied with the responses from the minister and his officials, we would not adhere to that normal practice in this particular circumstance. That was agreed by all parties.

**Senator Lynch-Staunton:** Not everybody has access to the transcript of a committee hearing that ends at nine o'clock or ten o'clock in the evening.

I planned to bring an amendment to one of the clauses, which I do not have with me because when I looked at the agenda, I did not see clause-by-clause. I assumed that since the minister would be here, in deference to his testimony and that of the officials, we would do it at another occasion. I suppose I should have read the transcript at six o'clock this morning.

**The Chairman:** I apologize for that.

**Senator Lynch-Staunton:** It is not an apology that I want. I want respect for custom and convention — although I accept the apology.

**Senator Andreychuk:** I wish to intervene, please. Senator Lynch-Staunton said it correctly. There was a discussion about how to proceed if the minister came back. Senator Kinsella said that we are not here to unduly delay the bill. Our intent is to do the job. I am paraphrasing him. He had suggested that we could deal with it expeditiously next week.

Mr. Chair, you had said that if the majority of the group here wished to go ahead with clause-by-clause — we left it with that sort of comment. Now, you are going to clause-by-clause but we have not had a discussion around this table as to whether we are in agreement to go to clause-by-clause.

Are we satisfied with what the minister has said? Do we want some time to reflect on it? I would have hoped, at least, that there would be a canvass around the room as to how we are ingesting the information we just received.

**Le président:** Une motion a été présentée à l'effet que nous passions maintenant à l'examen article par article. Y a-t-il opposition?

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je ne vois rien sur l'avis de convocation de cette réunion qui prévoit un examen article par article. Selon nos conventions, après avoir entendu les témoins, et en particulier un ministre, il y a toujours une période destinée à nous permettre de réfléchir aux témoignages. L'examen article par article ne devrait pas commencer immédiatement après les dépositions des témoins sinon à quoi bon entendre le ministre?

**Le président:** Malheureusement, sénateur, vous n'étiez pas des nôtres hier soir. Lorsqu'on a évoqué la possibilité de poser deux ou trois questions très précises au ministre, nous avons également parlé de l'éventualité de ne pas procéder à l'examen article par article pendant la même séance. Et nous avons convenu, à cette occasion, que si la majorité des membres du comité jugeaient que les réponses du ministre et de ses fonctionnaires étaient satisfaisantes, nous dérogerions à l'usage dans ce cas-ci. Tous les partis y ont consenti.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Il n'est pas toujours possible de lire la transcription d'une séance de comité qui s'est terminée la veille à 9 ou 10 heures du soir.

J'entendais personnellement proposer un amendement à l'un des articles, mais je n'ai pas le texte avec moi parce que lorsque j'ai lu l'avis de convocation, il n'était pas question d'un examen article par article. J'ai donc imaginé que comme le ministre comparaitrait, par égard au témoignage qu'il allait nous donner ainsi que ses fonctionnaires, nous procéderions à cet examen article par article à une séance ultérieure. J'imagine que j'aurais dû lire la transcription à 6 heures ce matin.

**Le président:** Je vous présente mes excuses.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je ne veux pas d'excuses. Ce que je veux, c'est qu'on respecte l'usage et les conventions, même si j'accepte vos excuses.

**Le sénateur Andreychuk:** Si vous n'y voyez pas d'objection, je voudrais intervenir dans la discussion. Le sénateur Lynch-Staunton a fort bien dit les choses. Nous avons en effet discuté de la façon de procéder si le ministre revenait témoigner. Le sénateur Kinsella a déclaré que nous n'étions pas là pour retarder indûment l'adoption du projet de loi et que notre intention était de faire notre travail. Je paraphrase ce qu'il a dit. Il a également dit que nous pourrions fort bien procéder avec diligence la semaine prochaine.

Monsieur le président, vous avez dit que si la majorité des membres du comité souhaitait procéder à l'examen article par article — nous avions vidé la question sur ce genre d'intervention. Maintenant, vous voulez procéder à cet examen article par article, mais nous n'avons jamais dit ici si nous étions d'accord pour le faire.

Sommes-nous satisfaits des propos du ministre? Voulons-nous y réfléchir pendant un certain temps? J'aurais aimé qu'on procède au moins à un sondage auprès des personnes ici présentes pour savoir comment nous allons assimiler l'information que nous venons de recevoir.



**The Chairman:** That is fair enough. Senator Andreychuk, that certainly would be in line with the comments that were made last night regarding whether the majority of the committee was satisfied with the evidence of the minister and his officials. I accept your comments, and I will canvass the committee.

**Senator Mercer:** I would assume, Mr. Chairman, that a vote on the motion that I put would determine whether the majority were satisfied with the testimony, because they would want to move to clause-by-clause.

**Senator Pearson:** It is legitimate to ask for an opinion — and I think Senator Mercer is correct, too.

However, I should like to say that, having listened attentively, I am satisfied with the situation in which we find ourselves. I understand that everything is on assumptions, but, honestly, everything is on assumptions all the time anyway. It is borrowing trouble where we do not need to borrow trouble. Therefore, I was convinced by Minister Saada, whom I think took our questions seriously. I was grateful that he came on short notice. I am now satisfied that we should go ahead with clause-by-clause on this bill.

Certainly, my memory of what we discussed last night was that that was the general sense. I forget if it were Senator Kinsella or Senator Andreychuk —

**The Chairman:** Senator Nolin.

**Senator Pearson:** Senator Nolin asked for him to come back. The agreement was that we would do that and then, after that, ask whether we were ready to go to clause-by-clause.

**Senator Smith:** I am comfortable and ready to move on. I say comfortable, rather than enthused, because I am not that wild about that decision. The definition of what constitutes a party has been watered down a bit.

However, we do not have any choice given the decision of the Supreme Court of Canada. They responded in as appropriate a manner as they can to respond to the decision.

Senator Joyal and I were both in Parliament when the Charter was passed. Who was contemplating that, 20 years down the road, there would be decisions of this nature?

I can live with it. I understand the logic of it. I am comfortable to move on.

**Senator Andreychuk:** This bill was presented by the government saying that 50 nominated candidates was too high a threshold and they reduced it to one, based on the Charter. All of our reflections were on the reasonableness of this and perhaps what this meant on a practical basis. Is it implementable? Would this proliferate the number of parties?

I was struck, yesterday, that all of us did not enter into that debate that was so forcibly put out by all of the witnesses we had yesterday — that we are fundamentally shifting not just numbers — 50 down to 1 — and increasing the number of possible parties in the system. There is a fundamental

**Le président:** D'accord. Sénateur Andreychuk, ce que vous dites est conforme aux questions posées hier soir par ceux qui se demandaient si la majorité du comité était satisfaite des témoignages du ministre et de ses fonctionnaires. J'accepte vos commentaires et je vais sonder l'opinion des membres du comité.

**Le sénateur Mercer:** Je suppose, monsieur le président, qu'un vote sur ma motion permettrait de déterminer si la majorité d'entre nous est satisfaite des témoignages et prête à passer à l'étude article par article.

**Le sénateur Pearson:** Il est légitime de faire un sondage d'opinion et je pense aussi que le sénateur Mercer a raison.

Cependant, je tiens à dire qu'après avoir écouté attentivement les témoignages, je suis satisfaite de la situation dans laquelle nous nous trouvons. Il est entendu que tout repose sur des hypothèses, mais il en va toujours ainsi de toute façon. Il ne faut pas chercher les ennuis quand rien ne nous y force. J'ai donc été convaincue par le ministre Saada qui, je crois, a pris nos questions au sérieux. Je lui suis reconnaissante d'être venu nous voir malgré un préavis très court. Maintenant, je suis convaincue que nous pouvons passer à l'étude article par article.

Pour autant que je me souvienne de la discussion d'hier soir, c'est bien là l'avis général du comité. Je ne sais plus si c'est le sénateur Kinsella ou le sénateur Andreychuk...

**Le président:** Le sénateur Nolin.

**Le sénateur Pearson:** Le sénateur Nolin lui a demandé de revenir. Il a été convenu qu'on procéderait ainsi et qu'ensuite, on nous demanderait si nous sommes prêts à passer à l'étude article par article.

**Le sénateur Smith:** Cela me convient et je suis prêt à aller de l'avant. Je dis que cela me convient, et non pas que je suis enthousiaste, car cette décision ne m'emballe pas. La définition du parti a été quelque peu édulcorée.

Cependant, la décision de la Cour suprême du Canada ne nous laisse pas le choix. Elle a répondu à la question d'une façon aussi pertinente que possible.

Le sénateur Joyal et moi-même étions déjà parlementaires lorsque la Charte a été adoptée. Qui pouvait envisager que 20 ans plus tard, on aurait affaire à des décisions de cette nature?

Mais je peux m'en accommoder. J'en comprends la logique et je suis prêt à aller de l'avant.

**Le sénateur Andreychuk:** Le gouvernement a présenté ce projet de loi en disant que le seuil de 50 candidats était trop élevé et il l'a réduit à un seul candidat en invoquant la Charte. Toute notre réflexion nous a amenés à nous demander si ce changement était raisonnable et à nous interroger sur ses conséquences pratiques. La formule est-elle applicable? Ne va-t-elle pas entraîner une prolifération de partis?

J'ai remarqué hier qu'aucun de nous n'a voulu entrer dans le débat amorcé par tous les témoins que nous avons entendus hier: d'une part, on réduit radicalement le nombre des candidats qui passe de 50 à un et d'autre part, on augmente le nombre des partis. C'est un changement de principe fondamental, qui a été

philosophical shift, which was pointed out by Mr. Gibson and then very well, I thought, by Professor Smith. The effect of this will, in fact, be to totally change our attitudes toward political parties as Canadians, the operation of those parties and the effect on all areas including broadcasting.

Hence, this is a much more fundamental shift. We have said often in the Senate on the floor, that we have party systems, when we have a couple independents questioning the normal facilitating of the functioning and the governance of the Senate. We have always said that about political parties. That is how people express their views, and it leads to the efficiency of governance. It is a way of coming to some consensus, but the court is now talking about diversity. That will be a total shift in operations. I do not think the public is aware of that. As the minister has quite rightly said, it is something that has been discussed with the electoral officer, but these are matters of public policy and fundamental issues that should have had a greater debate and a greater airing with the public. The minister has put forward the other side of the argument, that there are some reasons to perhaps proceed.

I would have thought, at such a momentous point, that, first, the government would have brought this bill much quicker to us. We are coming towards the end of the year, and we are first being confronted with it. Second, I would have hoped that we would have at least reflected, over a weekend, as to whether all of these comments on the court's decision from the experts that we brought here will fundamentally change our system. Should we be weighing this on the practicality of proceeding quickly and not going back to the court for an extension?

I have some difficulty in just saying, "Thank you, Mr. Minister. Thank you, experts. Let us go ahead and pass the bill." I think this bill has more in it than I was first led to believe. I do not think we would be serving the public well if we proceeded quickly.

**The Chairman:** Are there any further comments?

**Senator Lynch-Staunton:** If I may, for what it is worth, I am apprehensive now that more and more committees — and I do not attend them all — have a practice of neglecting essential conventions, particularly with clause-by-clause consideration. Too many times we hear, "Let us not bother reading them; we will just rush through them," no objection, and off we go. At one time, we would go through the bills clause by clause and there would be hesitations on some matters and some discussion. That practice seems to have fallen by the wayside. At least, clause-by-clause consideration appeared on the agenda. It is not an insignificant part of a committee's work. I would maintain that, after witnesses, it is the most important part. Again, we are told that we have deadlines to meet and they will serve us well, so let us pop up a motion and go to clause-by-clause consideration. The

parfaitement décrit par M. Gibson puis par le professeur Smith. Il va nous faire changer totalement d'attitude envers les partis politiques, il va modifier le fonctionnement de ces partis et il y aura des conséquences dans tous les domaines, y compris celui de la télédiffusion.

Par conséquent, c'est un changement tout à fait fondamental. Au Sénat, lorsque des sénateurs indépendants contestaient le fonctionnement normal et la gouvernance du Sénat, nous avons dit souvent que le Canada avait un système de partis. C'est toujours ce que nous avons dit à propos des partis politiques. C'est par eux que la population exprime son point de vue et ce sont eux qui assurent l'efficacité de la gouvernance. C'est la façon de parvenir à un consensus, mais aujourd'hui, la Cour suprême nous parle de diversité. Il va y avoir un changement radical de fonctionnement. Je ne pense pas que les Canadiens en soient conscients. Comme l'a bien dit le ministre, la question a été débattue avec le directeur général des élections, mais c'est une question d'affaire publique, une question fondamentale qui aurait dû faire l'objet d'un débat plus général et recevoir davantage de publicité. Le ministre a présenté l'autre aspect de l'argumentation, insistant sur les raisons pour lesquelles il fallait adopter cette mesure.

Dans ces circonstances exceptionnelles, je m'attendais au départ à ce que le gouvernement nous soumette ce projet de loi beaucoup plus tôt. Nous voilà à la fin de l'année et nous y sommes confrontés pour la première fois. Ensuite j'espérais que nous puissions réfléchir pendant une fin de semaine à tous les commentaires qu'a suscités l'arrêt de la Cour suprême chez les experts que nous avons consultés, pour savoir s'il s'agit d'un changement fondamental de nos institutions. Ne conviendrait-il pas de mettre tout cela en contrepois des avantages pratiques d'une adoption rapide et de la renonciation à toute demande de délai à la Cour suprême?

J'ai un peu de mal à dire tout simplement: «Merci, monsieur le ministre. Merci, messieurs les experts. Allons-y et adoptons le projet de loi.» Je pense que ce projet de loi va plus loin que je ne le croyais initialement. Je ne pense pas que nous servions les intérêts des Canadiens en agissant à la hâte.

**Le président:** Y a-t-il d'autres commentaires?

**Le sénateur Lynch-Staunton:** J'aimerais dire, si vous me le permettez, que je regrette qu'un nombre croissant de comités — même si je n'assiste pas à toutes les séances — ait pour usage de négliger certaines conventions essentielles, en particulier l'étude article par article. Trop souvent, on entend dire: «Ne perdons pas notre temps à tout lire; dépêchons-nous d'adopter chaque article», il n'y a aucune objection, et c'est parti. Il fut un temps où on étudiait chaque article des projets de loi, certains sénateurs hésitaient sur une question ou une autre, et le comité en discutait. Il semble que cet usage ait été abandonné. Au moins, l'étude article par article apparaissait à l'ordre du jour. C'est une étape importante des travaux d'un comité. Je prétends même qu'après l'audition des témoins, c'est l'étape la plus importante. Une fois de plus, on nous dit que nous avons des



majority agrees and away we go. That is not the way to operate, and I object to it.

**The Chairman:** I would again point out for the record that this issue of the general practice of this committee that we not go to clause by clause at the same sitting that we hear evidence was discussed last night, and at the last minute of the hearing Senator Nolin raised a couple of what we felt were important issues that he wanted the minister back for. We agreed to bring the minister back on condition that we would vary from the normal practice, and if people were satisfied with the responses of the minister — “majority,” I think was the word — then we would go to clause-by-clause consideration.

Is there any other discussion, senators? If not, we have a motion.

**Senator Robichaud:** Just on what you said, Mr. Chairman, was Senator Nolin comfortable with this proposition that we would call the minister and proceed?

**The Chairman:** The question I put to Senator Nolin was, “Would you be in agreement with my proposal?” He said, “I will not be there tomorrow, so please proceed. Senator Joyal can do it.” Whatever that means.

**Senator Lynch-Staunton:** May I point out in a last effort to convince senators of the impropriety of this procedure that the notice sent out and received at 3:24 yesterday for a meeting today, agenda item Bill C-3 — “Witnesses to be determined” — did not refer to clause-by-clause consideration. From what I see from these notices, clause-by-clause consideration was never officially considered for today.

**The Chairman:** It was not going to be considered until we heard the evidence yesterday, and after hearing the evidence yesterday, one of the senators wanted to hear back from the minister. It would have been on the agenda for today, but we discussed it last night and felt that was satisfactory.

**Senator Lynch-Staunton:** Again, that is not the way to proceed. It has to be on the notices. Clause-by-clause consideration is not just an afterthought.

**The Chairman:** You are quite right, Senator Lynch-Staunton, and because we do not treat it as an afterthought, and because we like to adhere to the normal practices that this committee normally adheres to, we discussed it in detail with the committee last night, and everybody was in agreement. There were no objections expressed around the table to the proposal that I put — that we would recognize the need to call back the minister and officials and that, after hearing the evidence, if a majority of the committee was satisfied with the responses we would go to clause-by-clause consideration. Nobody on this side or on your side objected at that time to that proposal.

**Senator Andreychuk:** In fairness to you, Mr. Chairman, and to myself, there was discussion wherein you indicated that you felt that we should go to clause-by-clause consideration on Thursday.

délais à respecter, que nous avons intérêt à les respecter et qu’il suffit donc de proposer une motion et de passer à l’étude article par article. La majorité l’accepte et c’est parti. Ce n’est pas ainsi qu’il faut procéder; je m’y oppose.

**Le président:** Je rappelle, aux fins du compte rendu, que nous avons déjà discuté hier soir de cet usage qui veut que notre comité ne passe pas à l’étude article par article au cours d’une séance où il a recueilli des témoignages, et qu’à la dernière minute, le sénateur Nolin a soulevé quelques questions qui nous ont paru importantes, en disant qu’il souhaitait que le ministre revienne. Nous avons accepté de faire revenir le ministre, à condition que nous puissions déroger à l’usage habituel, à savoir que si nous étions satisfaits des réponses du ministre — on a dit «à la majorité», je crois — on passerait alors à l’étude article par article.

Y a-t-il d’autres interventions, sénateurs? Sinon, nous avons une motion.

**Le sénateur Robichaud:** Monsieur le président, est-ce que le sénateur Nolin a accepté que l’on convoque le ministre et que l’on passe à la suite?

**Le président:** J’ai demandé au sénateur Nolin: «Est-ce que vous acceptez ma proposition?» Il a répondu: «Je ne serai pas là demain. Faites donc comme vous l’entendez. Le sénateur Joyal pourra me remplacer.»

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je vais essayer une dernière fois de convaincre les sénateurs que cette procédure est inacceptable: on nous a envoyé hier un avis reçu à 15 h 24 pour la séance d’aujourd’hui, consacrée au projet de loi C-3, avec l’indication «Témoins à déterminer»; il n’y était pas fait référence à l’étude article par article. D’après les avis, il n’a jamais été officiellement question de passer aujourd’hui à l’étude article par article.

**Le président:** On ne pouvait pas l’envisager avant d’avoir entendu les témoignages d’hier et en fin de séance, l’un des sénateurs a souhaité que l’on fasse revenir le ministre. C’est ce qui était prévu au programme pour aujourd’hui, mais nous en avons discuté hier soir et nous avons estimé que cette façon de procéder était satisfaisante.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Encore une fois, ce n’est pas ainsi qu’il faut procéder. Il aurait fallu l’indiquer sur les avis. L’étude article par article n’est pas une simple réflexion après coup.

**Le président:** Vous avez tout à fait raison, sénateur Lynch-Staunton, et comme nous ne la traitons pas en tant que réflexion après coup, comme nous voulons nous en tenir à l’usage habituel du comité, nous en avons discuté en détail hier soir, et tout le monde était d’accord. Ma proposition n’a pas suscité d’objection; nous avons reconnu la nécessité de faire revenir le ministre et ses fonctionnaires et si, après avoir entendu leurs témoignages, une majorité de membres du comité était satisfaite des réponses entendues, on pourrait passer à l’étude article par article. Personne ne s’est opposé à cette proposition, ni de ce côté-ci ni du vôtre.

**Le sénateur Andreychuk:** En toute justice pour vous, monsieur le président, et pour moi-même, vous avez indiqué au cours de la discussion qu’à votre avis, nous devrions passer à l’étude article

I indicated that I thought that there were witnesses and that we should hear all of the witnesses. I also put on the record that I was concerned that we had put so many witnesses on the panels and that they would not have sufficient time to really deal with the issues. As usual, they were all crunched into one day, and perhaps we could have gotten more witnesses if we had made more effort for the Thursday. I think you were fair enough in saying that you wanted to go to clause by clause, so there is no argument on that.

Something that we have to be careful about is that the notice did go out after our discussion, and it did not say clause by clause at that time. It is not for you and I, but I think it is a question of privilege of each member. This is their notice — not what their whips tell them or the deputy chairman. That is how we, by convention, work. I know in the past an individual senator raised the issue that their functioning under the Senate Act comes from the rules, and by the rules it should state “clause by clause.” This is before Senator Nolin raised the issue.

I appreciate that you may not have put it on the second one, because there were two ways we could have gone, but I think we have to sharpen up our practices.

**The Chairman:** I agree with you, Senator Andreychuk, to this point. The normal process is that, after we hear evidence, the committee will decide to go clause by clause. We could not do that last night, because we agreed in an extraordinary set of circumstances to accede to the request of Senator Nolin, which we thought was reasonable, but with the proviso that we would vary from the normal procedure of not going to clause-by-clause consideration at the same time that we hear evidence. There was agreement that if a majority of the committee was satisfied with the responses of the minister, and everybody was in agreement, then we would put the motion to go to clause-by-clause consideration. I do not think we put it in that phrase, “put the motion,” but that we would endeavour to go to clause-by-clause consideration, because if the majority of the committee says no, they are not satisfied, then we do not go to clause by clause.

**Senator Andreychuk:** My point is not about the last notice, the revised notice. My point is that previous to all those discussions, pre-Nolin at 3:24, which was before we started our meeting yesterday, I got a notice saying that on Thursday, May 6, we would hear witnesses to be determined. The notice did not say clause-by-clause consideration. This is where I am saying we should, in fairness to individual senators —

**Senator Mercer:** Would it not have been presumptuous of the chair to say that there would be clause by clause when there had been an agreement that we would go to clause by clause if there was agreement by the people here today?

par article jeudi prochain. J'ai dit qu'il me semblait qu'il y avait encore des témoins à entendre et qu'il fallait les entendre tous. J'ai dit également qu'il me semblait dommage qu'on ait constitué des groupes de témoins aussi importants, et qu'ils n'auraient pas le temps de traiter des questions en profondeur. Comme d'habitude, on les a tous rassemblés dans la même journée et nous aurions peut-être pu en accueillir davantage si nous avions prévu une séance supplémentaire jeudi. Vous avez eu l'honnêteté de dire que vous vouliez passer à l'étude article par article, c'est indiscutable.

Il ne faut pas négliger le fait que l'avis a été publié après notre discussion et il ne portait pas l'indication de l'étude article par article. Vous et moi ne sommes pas les seuls en cause. C'est une question de privilège pour chacun des membres du comité. Voici l'avis qu'ils ont reçu, indépendamment de ce qu'a pu leur dire leur whip ou le vice-président. C'est ainsi que nous travaillons, par convention. Je sais qu'un sénateur a soulevé la question du fonctionnement des comités qui, d'après la Loi sur le Sénat, est régi par le Règlement et le Règlement prévoit que l'avis doit porter la mention «article par article». C'était avant que le sénateur Nolin ne soulève la question.

Je comprends que vous n'avez pas indiqué cette mention sur le deuxième avis, puisque nous avons deux possibilités, mais je pense que nous devrions préciser l'usage.

**Le président:** Je suis d'accord avec vous sur ce point, sénateur Andreychuk. L'usage normal veut qu'après avoir entendu les témoignages, le comité décide de passer à l'étude article par article. Nous n'avons pas pu le faire hier, car compte tenu des circonstances extraordinaires, nous avons convenu d'accéder à la demande du sénateur Nolin, qui nous a paru raisonnable, mais sous réserve que nous nous écartions de l'usage normal qui veut que l'étude article par article ne commence pas au cours d'une séance où le comité recueille des témoignages. Il a été convenu que si la majorité des membres du comité était satisfaite des réponses du ministre — et tout le monde était d'accord — on pourrait alors proposer une motion pour passer à l'étude article par article. Je ne pense pas qu'on ait utilisé l'expression «présenter une motion», mais nous nous sommes engagés à passer à l'étude article par article, car si la majorité des membres du comité ne s'estimait pas satisfaite, nous ne devions pas passer à l'étude article par article.

**Le sénateur Andreychuk:** Mon argument ne concerne pas le dernier avis, l'avis révisé. Je veux dire qu'avant toutes ces discussions, avant l'intervention du sénateur Nolin à 15 h 24, c'est-à-dire avant le début de notre réunion d'hier, j'ai reçu un avis selon lequel nous devions entendre des témoins, «à déterminer», le jeudi 6 mai. Cet avis ne faisait pas référence à l'étude article par article. C'est pour cela que j'estime qu'en toute équité pour tous les sénateurs...

**Le sénateur Mercer:** N'aurait-il pas été présomptueux, de la part de la présidence, de dire qu'on allait passer à l'étude article par article, alors que le comité était d'accord pour qu'on passe à cette étude si tous ses membres en avaient accepté le principe ici même hier?



**Senator Andreychuk:** You are missing the point. I am not talking about the last notice. We were alerted of the Wednesday meeting and the Thursday meeting, and the Thursday meeting did not say clause by clause. Then we got a revised one after our meeting and after our decision about the majority. In fairness, if there were a discussion to go clause by clause on the Wednesday and Thursday, we should not get notices that do not reflect that.

**The Chairman:** Senator Andreychuk, in fairness, we never issue a notice saying we will go to clause by clause until we have had either a steering committee meeting on it or we have the consent of the whole committee.

Last night, if we had finished with the evidence and Senator Nolin had not raised a good issue with respect to hearing the minister one more time to clear up a couple of issues, normally, we would have, either through the steering committee or through a majority vote of the committee, put the question of clause by clause. We do not normally do it until after the evidence is heard. Last night, I proposed as a solution to the problem of not putting the question of clause by clause last night to the committee and the request of Senator Nolin that we hear back from the minister and his officials and that if a majority of the committee were satisfied with the responses they received we would then proceed to clause-by-clause consideration. There was no disagreement with that proposal.

**Senator Andreychuk:** It is with that part that I am worried.

**Senator Lynch-Staunton:** The argument is not so much that. My argument is that an agenda is not the exclusive province of the committee members. An agenda of a public meeting belongs to all of the parliamentarians, to anyone interested in a particular issue, and they have not been advised that a key part of the deliberations on this bill, clause-by-clause consideration, will take place in the next few minutes. That is my objection.

The committee unanimously may have decided to go into clause by clause last night, but I still think that would be a wrong procedure. The public must be advised. Those who must come at the last minute with an amendment — it does not happen very often, but it could happen — no longer have the opportunity. As soon as you start clause-by-clause consideration, the game is over, and usually warning is given. In this case, no warning has been given. There is nothing on the Web site. We checked again this morning to see. It is exactly as we got today.

At the beginning of your remarks, Mr. Chairman, as I recall, you said we will hear the witnesses and then go into the consideration of the report. I did not hear “clause-by-clause consideration.”

**The Chairman:** The problem, Senator Lynch-Staunton, is that we cannot give notice that we are going into clause-by-clause consideration if we come here, after agreeing to come back and hear other witnesses, and then decide that we are not going to

**Le sénateur Andreychuk:** Ce n'est pas la question. Je ne parle pas du dernier avis. On nous a annoncé les séances de mercredi et de jeudi, et il n'était pas question d'étude article par article pour la séance de jeudi. Par la suite, nous avons reçu un avis révisé après notre réunion et notre décision concernant l'accord à la majorité. En toute franchise, s'il avait été question de procéder à l'étude article par article mercredi et jeudi, nous n'aurions pas dû recevoir des avis indiquant autre chose.

**Le président:** Sénateur Andreychuk, en toute justice, nous n'envoyons jamais d'avis mentionnant l'étude article par article avant d'avoir tenu une réunion du comité directeur à ce sujet ou d'avoir obtenu le consentement du comité.

Hier soir, si nous en avons terminé avec les témoignages et si le sénateur Nolin n'avait pas soulevé une bonne question concernant la possibilité d'entendre une fois de plus le ministre pour tirer au clair un certain nombre de questions, nous aurions normalement soulevé la question de l'étude article par article en passant soit par le comité directeur, soit par un vote majoritaire des membres du comité. Normalement, nous ne le faisons pas avant la fin des témoignages. Hier soir, j'ai proposé de ne pas soumettre au comité la question de l'étude article par article; le sénateur Nolin a demandé qu'on entende de nouveau le ministre et ses fonctionnaires et j'ai dit que si la majorité des membres du comité était satisfaite des réponses reçues, on passerait ensuite à l'étude article par article. Cette proposition n'a pas soulevé d'objection.

**Le sénateur Andreychuk:** C'est sur ce point-là que j'ai certaines craintes.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** La discussion ne porte pas vraiment sur cela. Ce que je veux dire, c'est que l'ordre du jour n'appartient pas exclusivement aux membres du comité. L'ordre du jour d'une séance publique appartient à tous les parlementaires, à tous ceux qui s'intéressent à la question traitée, et ces derniers n'ont pas été informés du fait qu'un élément essentiel des délibérations sur ce projet de loi, à savoir l'étude article par article, allait commencer dans les prochaines minutes. Voilà ce que je conteste.

Le comité a bien pu décider hier soir à l'unanimité de procéder à l'étude article par article, mais je demeure persuadé que ce n'est pas la bonne procédure. Il faut un avis public. Ceux qui voudraient présenter un amendement à la dernière minute — ça n'arrive pas très souvent, mais ça peut arriver — n'en ont plus la possibilité. Dès que l'étude article par article commence, l'affaire est terminée et, habituellement, on l'annonce à l'avance. En l'occurrence, il n'y a pas eu d'annonce. Il n'y a rien à ce sujet sur notre site Web. Nous avons encore vérifié ce matin. C'est exactement l'avis que nous avons reçu aujourd'hui.

Au début de votre intervention, monsieur le président, vous avez dit que nous allions entendre les témoins puis passer à l'étude du rapport. Je n'ai pas entendu parler d'étude article par article.

**Le président:** Le problème, sénateur Lynch-Staunton, c'est que nous ne pouvons pas donner avis de l'étude article par article si, après avoir convenu d'entendre d'autres témoins, le comité décide de ne pas procéder à l'étude article par article. Il est présomptueux

clause-by-clause consideration. It is presumptuous to say that everyone will agree with the responses of the minister when the agreement was that we would hear from the minister and only go to clause-by-clause consideration of the bill if the majority of the committee were satisfied with the responses. Anything short of that is presumptuous.

**Senator Lynch-Staunton:** Even if the committee were unanimous to go into clause-by-clause consideration, it would not be the proper thing to do without other than the committee members being aware that that was the next step. That is what I am saying.

**The Chairman:** The committee members were aware that it was a possible next step today.

**Senator Lynch-Staunton:** Yes, but only committee members, and only they today know, unless someone is listening out there that this is happening.

**Senator Robichaud:** I would think that people who have an interest in this bill would pay close attention to the deliberations of this committee and would therefore be aware that last night there was an understanding that the committee would call on the minister and that if his appearance here answered the questions that were raised the committee would move to clause-by-clause consideration. I would say that those people would be well aware of that. I do not think that people at the very last minute would consider amendments and claim that they were not invited. I would think that they would have followed the procedure very closely.

I fail to see that there is a problem, because the committees are masters of their own agenda and usually function very well with the consent of all the members, which, I think, is what happened last night.

I understand what you are saying, Senator Lynch-Staunton, that as many people as possible should be aware. Again, however, if I had a particular interest in this bill, I would have followed the procedures of this committee very closely. I fail to see any objection for this meeting to proceed.

**Senator Lynch-Staunton:** I object as one who has followed the procedures of this bill very carefully. I only found out this morning that the minister was coming. If I only found out this morning, think of how all the others who are not following as closely as I am must feel about a minister appearing without their being aware of it. That was only decided this morning, as I know, because I believe that Senator Nolin, as I was told, asked for the Minister of Justice to come.

**The Chairman:** In fairness, that was a misunderstanding.

**Senator Lynch-Staunton:** He corrected what he said.

**The Chairman:** Yes. What he was alluding to was the appropriate minister.

**Senator Lynch-Staunton:** I have not seen the transcript yet.

de supposer que tout le monde sera satisfait des réponses du ministre alors qu'il a été convenu qu'après avoir entendu le ministre, on ne passerait à l'étude article par article que si la majorité des membres du comité était satisfaite des réponses. Toute autre action serait présomptueuse.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Même si le comité acceptait à l'unanimité de passer à l'étude article par article, ce ne serait pas la bonne façon de procéder puisque les autres parlementaires n'ont pas été informés de cette nouvelle étape de la procédure. Voilà ce que j'ai dit.

**Le président:** Les membres du comité savaient qu'on passerait peut-être à cette nouvelle étape aujourd'hui.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Oui, mais ils étaient les seuls à le savoir et ils sont encore les seuls aujourd'hui, à moins que quelqu'un n'écoute ce qui se passe ici.

**Le sénateur Robichaud:** Je suppose que tous ceux qui s'intéressent à ce projet de loi suivent avec attention les délibérations de ce comité et savent donc qu'hier soir, le comité a convenu de convoquer de nouveau le ministre et que si ce dernier répondait aux questions soulevées par le comité, on passerait à l'étude article par article. Je suis sûr qu'ils le savent. Je ne pense pas que quiconque puisse soumettre des amendements à la toute dernière minute ou se plaindre de ne pas avoir été invité. Je pense que les personnes intéressées ont suivi nos travaux avec attention.

Je ne vois pas où est le problème, car les comités sont maîtres de leurs activités et, généralement, ils fonctionnent très bien avec le consentement de tous leurs membres et je crois que ce consentement a été exprimé hier soir.

Je comprends ce que vous dites, sénateur Lynch-Staunton; il aurait fallu aviser le plus grand nombre de personnes. Mais encore une fois, ceux qui s'intéressent à ce projet de loi ont suivi avec attention les travaux de ce comité. Je ne vois aucune objection à ce que cette réunion passe à l'étape suivante.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** J'émet une objection, et je fais partie de ceux qui ont suivi avec attention l'étude de ce projet de loi. Ce n'est que ce matin que j'ai appris que le ministre allait venir. Si je ne l'ai appris que ce matin, imaginez comment réagissent tous les autres, qui n'ont pas suivi nos travaux d'aussi près que moi, au fait qu'un ministre comparaît sans qu'ils en aient été informés. La décision n'a été prise que ce matin, à ma connaissance, parce que le sénateur Nolin, je crois, a demandé que le ministre de la Justice revienne.

**Le président:** En réalité, c'était un malentendu.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Il a rectifié ses propos.

**Le président:** Oui. Il voulait parler du ministre compétent.

**Le sénateur Lynch-Staunton:** Je n'ai pas encore vu la transcription.



**The Chairman:** Colleagues, we must proceed with the motion before us unless there is further discussion.

Senator Mercer has put a motion that we proceed to clause-by-clause consideration.

**Senator Smith:** I second the motion.

**The Chairman:** All those in favour of the motion to go to clause by clause please say "aye"?

**Some Hon. Senators:** Aye.

**Senator Robichaud:** I am a member; am I?

**The Chairman:** Yes, you are a member.

**Senator Robichaud:** Aye.

**The Chairman:** All those opposed?

**Senator Andreychuk:** On division.

**Some Hon. Senators:** Nay.

**The Chairman:** On division.

Thank you very much, colleagues. We will now proceed to clause-by-clause consideration.

Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-3, to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Shall the title stand postponed?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Shall clauses 1 to 10 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Andreychuk:** It is all on division.

**The Chairman:** All on division.

Shall clauses 11 to 20 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Shall clauses 21 to 27 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Is it agreed that this bill be adopted without amendment?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**Le président:** Chers collègues, à moins qu'il y ait d'autres interventions, nous devons passer à la motion qui est en délibération.

La motion du sénateur Mercer propose que nous passions à l'étude article par article.

**Le sénateur Smith:** J'appuie la motion.

**Le président:** Que tous ceux qui appuient la motion sur l'étude article par article disent «oui».

**Des voix:** Oui.

**Le sénateur Robichaud:** Je suis membre du comité, n'est-ce pas?

**Le président:** Oui, vous en êtes membre.

**Le sénateur Robichaud:** Oui.

**Le président:** Qui est contre?

**Le sénateur Andreychuk:** Avec dissidence.

**Des voix:** Non.

**Le président:** Avec dissidence.

Merci beaucoup, chers collègues. Nous allons maintenant procéder à l'étude article par article.

Plaît-il aux honorables sénateurs que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-3, modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu?

**Des voix:** D'accord.

**Des voix:** Avec dissidence.

**Le président:** Le titre est-il réservé?

**Des voix:** D'accord.

**Des voix:** Avec dissidence.

**Le président:** Les articles 1 à 10 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Andreychuk:** Le tout avec dissidence.

**Le président:** Le tout avec dissidence.

Les articles 11 à 20 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Des voix:** Avec dissidence.

**Le président:** Les articles 21 à 27 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Des voix:** Avec dissidence.

**Le président:** Le titre est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Des voix:** Avec dissidence.

**Le président:** Le projet de loi est-il adopté sans amendement?

**Des voix:** D'accord.

**Des voix:** Avec dissidence.

**The Chairman:** Is it agreed that I report this bill at the next sitting of the Senate?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Shall we go in camera, colleagues, to discuss briefly the observations?

The committee continued in camera.

**Le président:** Puis-je faire rapport de ce projet de loi à la prochaine séance du Sénat?

**Des voix:** D'accord.

**Des voix:** Avec dissidence.

**Le président:** Pouvons-nous poursuivre brièvement la discussion à huis clos?

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

---



*an individual:*

Louis Massicotte, University of Montreal, Faculty of Arts and Sciences — Political Science, Associate Professor;

Lisa Young, University of Calgary, Faculty of Social Sciences — Political Science, Professor;

Nelson Wiseman, University of Toronto, Faculty of Arts and Sciences — Political Science, Associate Professor;

David Smith, University of Saskatchewan, Political Studies, College of Arts and Sciences, Professor.

**Thursday, May 6, 2004**

*from the Privy Council Office:*

Stéphane Perrault, Privy Council Officer, Senior Counsel, Legislation and House Planning, Counsel;

Stephen Zaluski, Privy Council Officer, Senior Counsel, Legislation and House Planning, Counsel.

*À titre personnel:*

Louis Massicotte, Université de Montréal, Faculté des arts et des sciences — Science politique, professeur agrégé;

Lisa Young, Université de Calgary, Faculté des sciences sociales — Science politique, professeur;

Nelson Wiseman, Université de Toronto, Faculté des arts et des sciences, professeur agrégé;

David Smith, Université de la Saskatchewan, Études politiques, Collège des arts et des sciences, professeur.

**Le jeudi 6 mai 2004**

*Du Bureau du Conseil privé:*

Stéphane Perrault, agent principal du Conseil privé, avocat-conseil Législation et planification parlementaire;

Stephen Zaluski, agent principal du Conseil privé, avocat-conseil Législation et planification parlementaire.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### APPEARING

The Honourable Jacques Saada, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform.

#### WITNESSES

**Wednesday, May 5, 2004**

*From the Fraser Institute:*

Gordon Gibson, Senior Fellow, Canadian Studies.

*From the Communist Party of Canada:*

Miguel Figueroa, Leader.

*From the Canadian Action Party:*

Paul Hellyer, Former leader.

*From the Marxist-Leninist Party of Canada:*

Diane Johnston, Secretary, National Office.

*(Continued on previous page)*

#### COMPARAÎT

L'honorable Jacques Saada, c.p., député, leader du gouvernement la Chambre des communes et ministre responsable de la Réforme démocratique.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 5 mai 2004**

*De l'Institut Fraser:*

Gordon Gibson, agrégé supérieur de recherches, Études canadiennes.

*Du Parti communiste du Canada:*

Miguel Figueroa, chef.

*Du Partie action canadienne:*

Paul Hellyer, ancien chef.

*Du Parti marxiste-léniniste du Canada:*

Diane Johnston, secrétaire, Bureau national.

*(Suite à la page précédente)*







Third Session  
Thirty-seventh Parliament, 2004

Troisième session de la  
trente-septième législature, 2004

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*

The Honourable GEORGE J. FUREY

*Président:*

L'honorable GEORGE J. FUREY

Wednesday, May 12, 2004  
Thursday, May 13, 2004

Le mercredi 12 mai 2004  
Le jeudi 13 mai 2004

### Issue No. 9

### Fascicule n° 9

#### First and second (last) meetings on:

Bill C-15, An Act to implement treaties  
and administrative arrangements  
on the international transfer of persons  
found guilty of criminal offences

#### Première et deuxième (dernière) réunions concernant:

Le projet de loi C-15, Loi de mise en oeuvre  
des traités ou des ententes administratives  
sur le transfèrement international des personnes  
reconnues coupables d'infractions criminelles

INCLUDING:  
THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-15)

Y COMPRIS:  
LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Projet de loi C-15)

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George J. Furey, *Chair*

The Honourable Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

- |  |   |
|--|---|
| * Austin, P.C.<br>(or Rompkey, P.C.)<br>Buchanan, P.C.<br>Christensen<br>Jaffer<br>Joyal, P.C. | Mercer<br>Oliver<br>Pearson<br>Rivest<br>Robichaud, P.C.<br>Smith, P.C. |
| * Lynch-Staunton<br>(or Kinsella)  |   |

### \* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cools substituted for that of the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*May 7, 2004*).

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Lynch-Staunton (*May 10, 2004*).

The name of the Honourable Senator Buchanan, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Di Nino (*May 10, 2004*).

The name of the Honourable Senator Christensen substituted for that of the Honourable Senator Baker, P.C. (*May 11, 2004*).

The name of the Honourable Senator Robichaud, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Cools (*May 12, 2004*).

The name of the Honourable Senator Oliver substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*May 13, 2004*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George J. Furey

*Vice-présidente:* L'honorable Raynell Andreychuk  
et

Les honorables sénateurs:

- |  |   |
|--|---|
| * Austin, c.p.<br>(ou Rompkey, c.p.)<br>Buchanan, c.p.<br>Christensen<br>Jaffer<br>Joyal, c.p. | Mercer<br>Oliver<br>Pearson<br>Rivest<br>Robichaud, c.p.<br>Smith, c.p. |
| * Lynch-Staunton<br>(ou Kinsella)  |   |

### \* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cools substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud, c.p. (*le 7 mai 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Nolin substitué à celui de l'honorable sénateur Lynch-Staunton (*le 10 mai 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Buchanan, c.p. substitué à celui de l'honorable sénateur Di Nino (*le 10 mai 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Christensen substitué à celui de l'honorable sénateur Baker, c.p. (*le 11 mai 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud, c.p. substitué à celui de l'honorable sénateur Cools (*le 12 mai 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Oliver substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (*le 13 mai 2004*).



**ORDER OF REFERENCE**

Extract of the *Journals of the Senate*, on Wednesday, May 5, 2004:

The Honourable Senator Christensen, moved, seconded by the Honourable Senator Cordy:

That Bill C-15, An Act to implement treaties and administrative arrangements on the international transfer of persons found guilty of criminal offences, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 5 mai 2004:

L'honorable sénateur Christensen, propose, appuyé par l'honorable sénateur Cordy:

Que le projet de loi C-15, Loi de mise en oeuvre des traités ou des ententes administratives sur le transfèrement international des personnes reconnues coupables d'infractions criminelles, soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, May 12, 2004  
(19)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 3:41 p.m., in room 257 East Block, the Chair, the Honourable George J. Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Christensen, Furey, Joyal, P.C., Mercer, Nolin, Pearson, Rivest and Robichaud, P.C. (8).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Margaret Young and Robin Mackay.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, May 5, 2004, the committee began its consideration of Bill C-15, to implement treaties and administrative arrangements on the international transfer of persons found guilty of criminal offences.

**WITNESSES:**

**AS A PANEL:**

*From the Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada:*

Mary Campbell, Acting Director General, Corrections and Criminal Justice Directorate, Community Safety and Partnerships;

Normand Payette, Acting Director, Corrections Policy Division, Corrections and Criminal Justice Directorate, Community Safety and Partnerships.

*From the Department of Justice Canada:*

Michel Laprade, Senior Counsel, Legal Services, Correctional Service Canada.

Ms. Campbell and Mr. Payette made a presentation and together with Mr. Laprade, witnesses answered questions.

The Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada submitted a brief to the committee.

At 5:12 p.m., in accordance with rule 92(2)(e), the committee continued in camera to discuss future business of the committee.

At 5:28 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

---

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 12 mai 2004  
(19)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 41, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Christensen, Furey, Joyal, c.p., Mercer, Nolin, Pearson, Rivest et Robichaud, c.p. (8).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young et Robin Mackay.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 mai 2004, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-15, Loi de mise en oeuvre des traités ou des ententes administratives sur le transfèrement international des personnes reconnues coupables d'infractions criminelles.

**TÉMOINS:**

**TABLE RONDE:**

*Du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada:*

Mary Campbell, directrice générale intérimaire, Affaires correctionnelles et de justice pénale, Sécurité de la population et partenariats;

Normand Payette, directeur intérimaire, Division des politiques correctionnelles, Affaires correctionnelles et de justice pénale, Sécurité de la population et partenariats.

*Du ministère de la Justice du Canada:*

Michel Laprade, avocat-conseil, Services juridiques du Service correctionnel du Canada.

Mme Campbell et M. Payette font un exposé puis, avec M. Laprade, les témoins répondent aux questions.

Le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada dépose un mémoire auprès du comité.

À 17 h 12, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour discuter de ses travaux futurs.

À 17 h 28, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

---



OTTAWA, Thursday, May 13, 2004  
(20)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:50 a.m., in room 705 Victoria Building, the Chair, the Honourable George J. Furey, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Christensen, Furey, Joyal, P.C., Mercer, Oliver and Robichaud, P.C. (6).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Margaret Young and Robin MacKay.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, May 5, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-15, to implement treaties and administrative arrangements on the international transfer of persons found guilty of criminal offences.

It was agreed, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-15.

It was agreed, that the title stand postponed.

It was agreed, that the short title stand postponed.

It was agreed, that clauses 2 to 10 carry.

It was agreed, that clauses 11 to 20 carry.

It was agreed, that clauses 21 to 30 carry.

It was agreed, that clauses 31 to 43 carry.

It was agreed, that clause 1, the short title carry.

It was agreed, that the title carry.

It was agreed, that the Chair report the bill, without amendment, at the next sitting of the Senate.

At 10:53 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*

OTTAWA, le jeudi 13 mai 2004  
(20)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Christensen, Furey, Joyal, c.p., Mercer, Oliver et Robichaud, c.p. (6).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement, Margaret Young et Robin MacKay.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 mai 2004, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-15, Loi de mise en oeuvre des traités ou des ententes administratives sur le transfèrement international des personnes reconnues coupables d'infractions criminelles.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-15.

Il est convenu de réserver le titre.

Il est convenu de réserver le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter les articles 2 à 10.

Il est convenu d'adopter les articles 11 à 20.

Il est convenu d'adopter les articles 21 à 30.

Il est convenu d'adopter les articles 31 à 43.

Il est convenu d'adopter le titre abrégé, à l'article 1.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi sans amendement à la prochaine séance du Sénat.

À 10 h 53, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, May 13, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

**TENTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-15, An Act to implement treaties and administrative arrangements on the international transfer of persons found guilty of criminal offences, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, May 5, 2004, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président,*

GEORGE J. FUREY

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 13 mai 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

**DIXIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-15, Loi de mise en oeuvre des traités ou des ententes administratives sur le transfèrement international des personnes reconnues coupables d'infractions criminelles, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 5 mai 2004, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 12, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-15, to implement treaties and administrative arrangements on the international transfer of persons found guilty of criminal offences, met this day at 3:41 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, today, following our study of Bill C-15, we will continue briefly in camera to discuss the future business of the committee.

Please join me in welcoming our witnesses today from the Department of Public Safety and Emergency Preparedness, Ms. Mary Campbell and Mr. Normand Payette; and from Justice Canada, Mr. Michel Laprade.

I understand that witnesses may have a brief introduction. That will be followed by questions from senators. Ms. Campbell, please proceed.

**Ms. Mary Campbell, Acting Director General, Corrections and Criminal Justice Directorate, Community Safety and Partnerships, Department of Public Safety and Emergency Preparedness:** It is a pleasure to appear once again before the committee. I will touch on two issues and then turn the microphone over to Mr. Payette.

With the Chair's indulgence, I would like to note the death of the person who formerly held my position, Mr. Richard Zubrycki, who passed away on May 5, 2004. Mr. Zubrycki worked on Bill C-15 and on the sex offender registry bill. He felt privileged and honoured to appear before this committee many times over the past 20 years. When Senator Kelleher was first appointed as Solicitor General of Canada, he appeared before the Senate, sitting as Committee of the Whole, within hours of his appointment, and Mr. Zubrycki was honoured and thrilled to appear as a witness on the Senate floor to assist in the consideration of that bill.

He was a dedicated, honourable and wonderful public servant, and the criminal justice system will miss him deeply.

**The Chairman:** Before you commence, on behalf of the committee, I should like to add our deepest sympathies to colleagues and family. Thank you for bringing it to our attention.

**Ms. Campbell:** His family is quite touched by the remembrances that have been made.

The Transfer of Offenders Act was created in 1978, and it has not been amended very much since then. It is an important statute, and the short story is that it badly

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 12 mai 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 41 pour étudier le projet de loi C-15, Loi de mise en oeuvre des traités ou des ententes administratives sur le transfèrement international des personnes reconnues coupables d'infractions criminelles.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, après notre étude du projet de loi C-15, la réunion se continuera brièvement à huis clos pour discuter des travaux futurs du comité.

Veuillez vous joindre à moi pour souhaiter la bienvenue à nos témoins aujourd'hui, Mme Mary Campbell et M. Normand Payette, du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, et M. Michel Laprade, du ministère de la Justice.

Je crois savoir que les témoins ont un exposé. Ce dernier sera suivi des questions des sénateurs. Madame Campbell, veuillez commencer.

**Mme Mary Campbell, directrice générale intérimaire, Affaires correctionnelles et de la justice pénale, Sécurité de la population et partenariats, ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile:** C'est un plaisir de comparaître une nouvelle fois devant le comité. Je vais parler de deux questions et je vais ensuite passer le micro à M. Payette.

Je demande l'indulgence du président pour souligner le décès de mon prédécesseur, M. Richard Zubrycki, décédé le 5 mai 2004. M. Zubrycki a travaillé sur le projet de loi C-15 et sur le projet de loi sur le registre des délinquants sexuels. Il se considérait privilégié et honoré d'avoir comparu devant le présent comité à de nombreuses reprises au cours des vingt dernières années. Lorsque le sénateur Kelleher a été nommé solliciteur général du Canada, il a comparu devant le Sénat, siégeant à titre de comité plénier, dans les toutes premières heures de sa nomination, et M. Zubrycki a été honoré et enchanté de comparaître comme témoin sur le parquet du Sénat pour apporter son aide dans l'étude de ce projet de loi.

Il s'agissait d'un fonctionnaire dévoué, honorable et merveilleux, et le système de justice criminelle le regrettera profondément.

**Le président:** Avant que vous ne commenciez, au nom du comité, j'aimerais offrir nos plus sincères condoléances aux collègues et à la famille. Merci d'avoir porté cette information à notre attention.

**Mme Campbell:** Sa famille est très touchée par les témoignages de sympathie qu'elle a reçus.

La Loi sur le transfèrement des délinquants a été adoptée en 1978 et n'a pas fait l'objet de beaucoup de modifications depuis. Il s'agit d'une loi importante et, en résumé, elle a grand besoin d'être

needs updating to conform to modern realities and to insure that it meets the needs of Canada and other countries in this century.

The purpose of the act is, essentially, humanitarian. It allows Canadians who are incarcerated abroad to come to Canada to serve their sentences, and similarly foreign offenders situated in Canada to return to their home countries.

While it is humanitarian, the ultimate goal is public safety. All countries recognize that it is far better to return citizens to their own countries while they are still under sentence, still under control and supervision, rather than have them released and deported at the end of the sentence without any controls.

The bill has proposals in three categories. First, there are proposals that will better reflect traditional treaty principles. Over the past 20 years, the treaties have gotten ahead of the act and we need to bring the act up to date. Second, there are proposals that will close gaps that have been identified in the act and bring it into conformity with other legislation. Third, there are proposals that will improve efficiencies in the administration of the transfer regime.

Having said that, Mr. Chairman, I will turn the microphone over to Mr. Normand Payette for a few comments, and then we will be delighted to take the committee's questions.

**Mr. Normand Payette, Acting Director, Corrections Policy Division, Corrections and Criminal Justice Directorate, Community Safety and Partnerships, Department of Public Safety and Emergency Preparedness:** I will give a brief description of the main elements of the proposals in each category.

With respect to the proposals that reflect traditional international treaty principles, the act would include or reflect principles such as dual criminality, non-aggravation of sentence, continued enforcement, and also adaptation. These principles are recognized and applied in treaties and will be reflected in the legislation.

There are also provisions in the bill that will add a purpose clause to the legislation to ensure that the humanitarian objective of the legislation and the public protection purpose is outlined.

There will also be an information-sharing requirement that will require a person designated by the minister and a prison official, officials responsible for prisons, to notify offenders of the existence of the substance of treaties between Canada and their country of origin.

You will also have a number of provisions that will govern the consent of the offender. For example, an offender being transferred from Canada would have the possibility of withdrawing his or her consent until the actual physical transfer took place.

mise à jour pour la rendre conforme aux réalités modernes et pour s'assurer qu'elle répond aux besoins du Canada et des autres pays au cours du nouveau siècle.

L'objet de la loi est essentiellement humanitaire. Elle permet à des Canadiens détenus à l'étranger de purger leur peine au Canada et, inversement, à des ressortissants étrangers de retourner dans leur pays d'origine.

Bien que l'objet soit humanitaire, le but ultime est la sécurité du public. Tous les pays reconnaissent qu'il est de loin préférable de retourner les citoyens dans leur propre pays alors qu'ils doivent toujours purger leur sentence et qu'ils font encore l'objet d'une supervision, plutôt que de les voir être libérés et déportés à la fin de leur peine sans faire l'objet d'un contrôle quelconque.

Les propositions concernant le projet de loi se répartissent dans trois catégories. Premièrement, il y a les propositions qui reflètent les principes de traité traditionnels. Au cours des 20 dernières années, les traités ont pris de l'avance sur la loi et nous avons besoin de mettre la loi à jour. Deuxièmement, il y a des propositions qui visent à combler les lacunes cernées dans la loi et qui assurent l'uniformité avec d'autres dispositions législatives. Troisièmement, il y a des propositions qui visent à accroître l'efficacité de l'administration du régime de transfèrement.

Ceci dit, monsieur le président, je vais passer le micro à M. Normand Payette pour qu'il fasse quelques observations et ensuite, nous serons heureux de répondre aux questions du comité.

**M. Normand Payette, directeur intérimaire, Division des politiques correctionnelles, Affaires correctionnelles et de justice pénale, Sécurité de la population et partenariats, ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile:** Je vais donner une brève description des principaux éléments des propositions appartenant à chacune des catégories.

En ce qui concerne les propositions qui reflètent les principes de traité traditionnels, la loi comprendrait ou refléterait les principes comme la double incrimination, l'obligation de ne pas aggraver la peine, le maintien de l'application des peines imposées et, également, l'adaptation. Ces principes sont reconnus et appliqués dans les traités et seront reflétés dans les dispositions législatives.

Le projet de loi contient également des dispositions qui ajouteront un énoncé d'objet à la loi pour s'assurer que sont précisés l'objectif humanitaire de la loi et son objet lié à la protection du public.

Il y a également une exigence en matière de communication de renseignements précisant qu'une personne désignée par le ministre ou un responsable de l'administration des prisons est tenu d'informer un délinquant étranger de l'existence et du contenu d'un traité entre le Canada et le pays d'origine du délinquant.

Il y a également un certain nombre de dispositions qui encadrent le consentement du délinquant. Par exemple, un délinquant de nationalité étrangère au Canada pourrait revenir sur son consentement tant que le transfèrement n'a pas effectivement eu lieu.



With respect to closing gaps and aligning the legislation with other legislative provisions, to begin with, there would be provisions that would provide for the transfer of young offenders on probation, which is not the case right now, as well as children under the age of 12, and mentally disordered persons. The act would be made to reflect clearly that provincial consent is required to transfer offenders that are on provincial parole, temporary absences, conditional sentences, probation and intermittent sentences.

You would also have provisions that would clarify the sentence calculation rules to ensure that they are aligned with the Corrections and Conditional Release Act.

You would also have provisions that would ensure that Canada would be required to take appropriate action if a foreign state decided to exercise a compassionate measure in respect of the foreign sentence that the Canadian offender is serving. For example, if the foreign entity decided to set the sentence aside or grant a pardon, then Canadian authorities would have to defer to that decision of the foreign jurisdiction and release the offender.

Finally, you would have proposals that would improve efficiencies. This is probably one of the most important elements of the legislation. It would allow Canada to enter into administrative arrangements with countries with which Canada does not have a treaty that is in force. Sometimes, the negotiation of treaties is a long process, taking up to several years. With this provision, Canada would be able to negotiate an administrative arrangement for the transfer of an offender if there are compelling reasons to do so.

The provisions would allow Canada to negotiate an arrangement with non-state entities such as Hong Kong, Macao or Taiwan. Again, it is to further the humanitarian objective of the legislation. It would be to allow Canada to negotiate the transfer of offenders back to Canada.

**The Chairman:** My first point concerns the lack of input of victims with respect to transfer. As you know, victim impact statements can be taken on sentencing. I do not see any allowance for it with respect to transfer. The second point concerns what happens in the case of dual citizenship.

**Mr. Payette:** On your first point, with respect to victims, on average, 85 Canadians are transferred abroad to Canada every year, and about two foreign offenders are transferred back to their state of origin every year. With respect to Canadian offenders abroad, in terms of the victims' input, it would be for local laws to govern the extent to which they would have a say. Perhaps they do have a say.

En ce qui concerne les propositions qui visent à combler les lacunes cernées et à assurer l'uniformité avec d'autres dispositions législatives, il y a, en premier lieu, des dispositions prévoyant le transfèrement au Canada d'adolescents en probation, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle, ainsi que d'enfants âgés de moins de 12 ans et de personnes atteintes de troubles mentaux. La loi indiquerait clairement que le consentement explicite des provinces est nécessaire au transfèrement de délinquants qui sont en libération conditionnelles de ressort provincial, qui bénéficient d'une permission de sortir de ressort provincial, qui bénéficient d'une condamnation avec sursis, qui sont en probation ou qui font l'objet d'une peine discontinuée.

La loi comprendrait également des dispositions pour éclaircir les règles de calcul des peines et aligneraient la loi sur la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

Vous avez également des dispositions qui veilleraient à ce que le Canada agisse comme il se doit lorsqu'un État étranger l'informe qu'il a pris des mesures d'ordre humanitaire relativement à la condamnation ou à la peine d'un délinquant. Par exemple, si un État étranger décidait d'annuler la condamnation ou d'accorder un pardon, les autorités canadiennes seraient alors tenues de respecter la décision de l'autorité étrangère et de libérer le délinquant.

Enfin, il y a des propositions visant à améliorer l'efficacité. Il s'agit probablement là d'un des éléments les plus importants du projet de loi. Ces dispositions permettent au Canada de conclure des ententes administratives avec des États avec lesquels le Canada n'a pas de traité en vigueur. Parfois, la négociation des traités est un processus long qui s'échelonne sur plusieurs années. Grâce à cette disposition, le Canada sera en mesure de négocier une entente administrative sur le transfèrement d'un délinquant s'il y a des raisons importantes de le faire.

Les dispositions permettraient également au Canada de négocier une entente avec des pays ou des régions qui ne sont pas reconnus comme des États, comme Hong Kong, Macao ou Taïwan. Encore une fois, il s'agit de réaliser l'objectif humanitaire de la loi. Elle permettrait au Canada de négocier le transfèrement des délinquants au Canada.

**Le président:** Ma première préoccupation concerne le fait que les victimes n'ont pas un mot à dire en ce qui a trait au transfèrement. Comme vous le savez, la déclaration de la victime peut être prise en considération dans le prononcé de la sentence. Je ne vois aucune application de ce principe en ce qui concerne le transfèrement. Ma seconde préoccupation, c'est qu'arrive-t-il dans les cas de double citoyenneté.

**M. Payette:** Pour ce qui est du premier point, celui qui concerne la déclaration des victimes, en moyenne, 85 Canadiens sont ramenés au Canada chaque année et environ deux délinquants étrangers sont retournés dans leur pays d'origine chaque année. En ce qui concerne les délinquants canadiens à l'étranger, lorsqu'on parle du droit d'intervention des victimes, ce sont les lois locales qui déterminent dans quelle mesure les victimes ont un mot à dire. Peut-être qu'elles ont effectivement un mot à dire.

With respect to foreign offenders here in Canada, as you pointed out, victims may make an impact statement at court and also if the offender appears before the National Parole Board. Beyond that, as I said, there is nothing in the legislation which permits victims to have a say.

Currently, in Canada, victims have no input in the transfer of an offender from one region to another or from one country to another. That is not provided for in the policies. It is not a right. However, under section 26 of the Corrections and Conditional Release Act, we try to provide as much information as we can to victims.

**The Chairman:** It might be more important in the case of a transfer out of the jurisdiction as opposed to within.

**Mr. Payette:** As I said, the number is small to begin with, two per year. As well, a number of victims do not want to be contacted once the process is over. It is a most delicate situation, so they have to manifest or express an interest in getting offender information.

From an administrative point of view, under section 26 of the legislation, we will advise them if a transfer does take place, and give them the location of the penitentiary. We can do that.

With respect to victim impact statements, if they want to mention that in court or before a parole board hearing, the authorities can take that into consideration, but with respect to the transfer per se, there is nothing in the legislation.

**The Chairman:** It seems to me a little unclear, reading the present bill, what happens when an individual has dual citizenship.

**Mr. Payette:** Consider the example of a Canadian who has dual American and Canadian citizenship and is incarcerated in the United States. He certainly has an inherent right to come back to Canada under the Charter, so he does not have to apply for a transfer. Perhaps Mr. Laprade has come across a concrete example.

**Mr. Michel Laprade, Senior Counsel, Legal Services, Correctional Service Canada, Department of Justice:** Canada recognizes the citizenship of individuals who have more than one citizenship. Some countries do not. That may, in a foreign jurisdiction, cause some difficulty for them. However, a person who is incarcerated in the United States and has both Canadian and American citizenship could transfer back to Canada.

You must consider, however, that the bill introduces some factors that the minister can take into account in an application of a Canadian offender who wants to come back to Canada. One deals with whether or not the offender left the country with the intention of never returning. There are circumstances where an offender could have left Canada for 30 or 40 years, at the age of

En ce qui concerne les délinquants étrangers ici au Canada, comme je l'ai souligné, les victimes peuvent faire une déclaration devant la cour et elles peuvent également le faire si le délinquant doit comparaître devant la Commission nationale des libérations conditionnelles. Outre ces cas, comme je l'ai dit, il n'y a rien dans la loi qui permette aux victimes d'avoir un mot à dire.

Actuellement au Canada, les victimes n'ont rien à dire dans le transfèrement d'un délinquant d'une région à l'autre ou d'un pays à l'autre. Cela n'est pas prévu dans les politiques. Il ne s'agit pas d'un droit. Cependant, en vertu de l'article 26 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, nous essayons de fournir autant de renseignements que nous pouvons le faire aux victimes.

**Le président:** Cela pourrait être plus important dans le cas d'un transfèrement à l'extérieur du pays, plutôt qu'inversement, vers le Canada.

**M. Payette:** Comme je l'ai dit, au départ, le nombre est si petit, deux par année. De plus, un bon nombre de victimes ne veulent plus être contactées une fois que le processus est terminé. Il s'agit d'une situation des plus délicates; alors, les victimes doivent manifester ou exprimer un intérêt pour obtenir de l'information sur le délinquant.

D'un point de vue administratif, en vertu de l'article 26 de la loi, nous les prévenons si un transfèrement a lieu et nous leur donnons l'emplacement du pénitencier. Nous pouvons faire cela.

En ce qui concerne la déclaration des victimes, si ces dernières veulent prendre la parole devant la cour ou dans des audiences de la Commission des délibérations conditionnelles, les autorités peuvent prendre cette déclaration en considération, mais en ce qui concerne le transfèrement comme tel, rien n'est prévu dans la législation.

**Le président:** À la lecture du présent projet de loi, ce qui arrive lorsqu'une personne possède la double citoyenneté ne me semble pas très clair.

**M. Payette:** Prenons l'exemple d'un Canadien qui possède la double citoyenneté américaine et canadienne et qui est incarcéré aux États-Unis. Il possède effectivement un droit inhérent à revenir au Canada en vertu de la Charte; alors, il n'a pas besoin de faire une demande de transfèrement. Peut-être que M. Laprade a rencontré un exemple concret.

**M. Michel Laprade, avocat-conseil, Services juridiques du Service correctionnel du Canada, ministère de la Justice:** Le Canada reconnaît la citoyenneté des personnes qui ont plus d'une citoyenneté. Certains pays ne le font pas. Cela peut, dans certains pays étrangers, créer certaines difficultés. Cependant, une personne qui est incarcérée aux États-Unis et qui possède la double citoyenneté canadienne et américaine pourrait faire l'objet d'un transfèrement au Canada.

Cependant, vous devez prendre en considération que le projet de loi précise certains facteurs dont le ministre peut tenir compte lorsqu'un délinquant canadien demande à être transféré au Canada. Un de ces facteurs, c'est de savoir si oui ou non le délinquant a quitté le pays avec l'intention de ne plus jamais revenir. Il y a des cas où un délinquant qui a quitté le Canada



two, and makes an application to transfer back to Canada. That application would have to be handled in Canada, but we would have to provide to the minister information respecting the links that person has to Canada, such as his family and social ties, and whether or not he left Canada with the intention of coming back. The time that a person spends outside of Canada is relevant for the minister to take into account when determining if the offender left Canada with the intention of not returning.

In a situation where a person has dual citizenship and has left Canada for many years, that factor has to be taken into account by the minister.

[Translation]

**Senator Nolin:** My question concerns the victims. I believe you are familiar with the Criminal Code provisions. These are amended on a regular basis to safeguard and maintain victims' rights. In your opening remarks, you spoke of pardons granted abroad and of Canada going along with this decision made by a foreign entity to grant a pardon. What happens then to a Canadian who is the victim of a crime committed in Canada, but where Canadian authorities have recognized a pardon granted by a foreign entity? What happens then to the Canadian victim?

**Mr. Payette:** If the offender is convicted in Canada and sentenced by a Canadian court, then it is up to Canada to decide whether or not to rehabilitate that person or to issue a pardon.

You, on the other hand, are alluding to a situation where, supposing a Canadian is sentenced abroad, in the State of New York, for instance —

**Senator Nolin:** My question really had to do with the Canadian victim. Take, for example, a case where a foreigner commits a crime in Canada, where the victim is a Canadian and a motion is filed to have the case transferred to another jurisdiction. The offender in custody is transferred, and that is the end of the proceedings in Canada. The offender serves out his or her sentence abroad.

If I understand correctly, the person will be able to serve out his sentence in his native country. Is that right?

**Mr. Payette:** That is correct.

**Senator Nolin:** Could he be granted a pardon by his country of origin?

**Mr. Payette:** No, not in so far as the sentence is concerned.

**Senator Nolin:** Then I misunderstood you. I had the impression that Canada would recognize a pardon granted by the offender's country of origin.

**Mr. Payette:** When a sentence imposed by a foreign country is served in Canada, one of the basic principles is that we try to comply with the sentence to the fullest extent and to respect the spirit of the sentence imposed by a foreign court. Canada cannot grant a pardon to someone charged abroad who is serving that sentence here in Canada, and vice-versa.

**Senator Nolin:** I am sorry, but I misunderstood you.

il y a 30 ou 40 ans, à l'âge de deux ans, demande un transfèrement au Canada. Cette demande aurait été traitée au Canada, mais nous aurions à présenter au ministre de l'information sur les liens que cette personne a gardés avec le Canada, comme ses liens familiaux et sociaux, et à déterminer si elle a quitté le Canada avec l'intention de ne plus revenir. Le temps que la personne a passé à l'extérieur du Canada est un facteur pertinent dont le ministre peut tenir compte pour déterminer si le délinquant a quitté le Canada avec l'intention de ne plus revenir.

Dans les cas où une personne possédant la double citoyenneté a quitté le Canada pendant de nombreuses années, le ministre doit tenir compte de ce facteur.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** Ma question concerne les victimes. Vous êtes familier avec les mesures du Code criminel qui, régulièrement, sont amendées pour s'assurer que l'on protège et maintien ces droits. Lorsque, dans vos remarques introductives, vous parlez d'un pardon étranger et que le Canada se rendrait à cette décision extraterritoriale, que faisons-nous alors des victimes canadiennes face à un criminel qui a commis son infraction au Canada et que l'autorité canadienne reconnaît une décision étrangère sur le pardon? Qu'est-ce qu'on dit à la victime canadienne?

**M. Payette:** Si le délinquant est condamné au Canada et que la peine est prononcée par le tribunal canadien, c'est alors au Canada de décider si oui ou non il veut accorder une réhabilitation ou un pardon.

Par contre, ce à quoi vous faites allusion, si c'est un Canadien condamné à l'étranger, mettons dans l'État de New York ...

**Le sénateur Nolin:** Ma question vise vraiment la victime canadienne, un étranger qui commet une infraction au Canada, où la victime est canadienne et qu'il y a une demande de transfèrement. On transfère le prisonnier, qui a commis l'infraction, et tout le processus est terminé au Canada, la personne purge sa sentence.

Si je comprends bien, la personne va pouvoir continuer sa sentence dans son pays d'origine, n'est-ce pas?

**M. Payette:** Oui.

**Le sénateur Nolin:** Est-ce que son pays d'origine peut pardonner la personne?

**M. Payette:** Non, pas à l'égard de la peine.

**Le sénateur Nolin:** J'ai alors mal compris vos remarques. J'avais l'impression que le Canada allait reconnaître un pardon accordé par le pays d'origine.

**M. Payette:** Lorsqu'une peine étrangère est purgée au Canada, un des principes de base est que nous essayons de respecter, dans la mesure du possible, la peine et l'intention derrière la peine qui a été imposée à l'étranger. Le Canada ne peut pas accorder un pardon à une peine étrangère, qui est purgée ici et inversement.

**Le sénateur Nolin:** Excusez-moi, j'ai mal compris.

**Senator Rivest:** How many Canadians are presently serving sentences abroad?

**Mr. Payette:** Approximately 3,000 Canadians.

**Senator Rivest:** You stated that last year, about 85 persons were convicted.

**Mr. Payette:** Approximately.

**Senator Rivest:** I would imagine that most Canadians would prefer to serve out the remainder of their sentence in Canada. Correct?

**Mr. Payette:** Not necessarily.

**Senator Rivest:** I know that there can be many reasons for requesting a transfer. Do you get many requests from offenders serving their sentence?

**Mr. Payette:** I do not have any statistics as such.

**Senator Rivest:** I am not asking for specifics.

**Mr. Payette:** Approximately 3,000 offenders are serving out their sentences abroad, with 2,700 of them eligible for a transfer, that is they are being detained in a country with which we have a bilateral treaty or have signed an accord.

**Senator Rivest:** I see that the bill contains provisions that apply to young persons, depending on their age. I would imagine that the government is especially interested in young persons who are being detained abroad. Correct?

**Mr. Payette:** I contacted the unit in charge of transfers and officials told me that they have filed requests with DFO to have young persons transferred. At present, 17 young offenders are being detained abroad, nine of whom are between the ages of 12 and 18, and eight of whom are now over 18 years of age. When originally convicted, all seventeen young offenders were between 12 and 18 years of age.

**Senator Rivest:** When a young offender is sentenced under a foreign country's laws at 12 years of age, I would imagine that when he returns to Canada, he falls under Canada's young offender legislation the provisions of which may be more liberal and humanitarian.

**Mr. Payette:** Yes, that young person would be subject to the provisions of our criminal justice system for young offenders.

**Senator Rivest:** Why then from time to time do we see newspaper reports of families forced to wage public awareness campaigns and to involve the media when a family member is incarcerated? Obviously, from an administrative standpoint, it can be complicated, but why do stories like this make their way into the newspapers?

**Mr. Payette:** There can be any number of reasons. At the outset, the three parties must consent to the transfer, that is the foreign entity, Canada, and the offender. Earlier, when I talked about sovereignty, and compliance with sentences imposed by foreign countries, there are cases where states want to dictate the conditions for the transfer of the offender to Canada. They want to have their say in this process.

**Le sénateur Rivest:** Combien y a-t-il de Canadiens qui purgent des peines à l'étranger?

**M. Payette:** Environ 3 000 Canadiens.

**Le sénateur Rivest:** Vous avez dit que dans la dernière année, c'était 85 personnes?

**M. Payette:** En moyenne, oui.

**Le sénateur Rivest:** J'imagine que la plupart des Canadiens voudraient bien continuer de purger leur peine au Canada?

**M. Payette:** Pas nécessairement.

**Le sénateur Rivest:** Je sais qu'il peut y avoir plusieurs raisons pour faire une demande. Avez-vous beaucoup de demandes de la part des détenus?

**M. Payette:** Je n'ai pas les chiffres comme tels.

**Le sénateur Rivest:** Je ne veux pas un ordre de grandeur.

**M. Payette:** Environ 3 000 à l'étranger, dont 2 700 sont admissibles à un transfèrement, c'est-à-dire qu'ils se trouvent dans un pays dans lequel nous avons soit un traité bilatéral ou une convention de pays signataire.

**Le sénateur Rivest:** Je sais qu'il y a des dispositions pour les jeunes dans le projet de loi selon l'âge. J'imagine que le gouvernement porte une attention particulière aux jeunes détenus à l'étranger?

**M. Payette:** J'ai demandé à l'unité responsable de transfèrement et ils ont fait des demandes auprès du ministère des Affaires extérieures. À l'heure actuelle, 17 jeunes contrevenants sont incarcérés à l'étranger, dont neuf ont toujours entre 12 et 18 ans et huit, qui ont maintenant plus de 18 ans. À l'époque, les 17, lorsqu'ils ont été condamnés, avaient entre 12 et 18 ans.

**Le sénateur Rivest:** Et un jeune qui a été condamné à 12 ans à l'étranger, en vertu des lois du pays, lorsqu'il revient au Canada, il bénéficie, j'imagine, des lois canadiennes qui peuvent être beaucoup plus libérales et humanitaires à l'égard d'un jeune contrevenant?

**M. Payette:** Oui, en vertu du système de justice pénale pour les adolescents.

**Le sénateur Rivest:** Comment se fait-il que l'on voie, de temps à autres, dans les journaux, des familles qui sont obligées de faire des campagnes de publicité et d'alerter les médias lorsqu'un membre de leur famille est incarcéré? Est-ce à dire que les familles en cause — évidemment, cela est très complexe au point de vue administratif — comment se fait-il que cela paraît dans les journaux?

**M. Payette:** Il y a plusieurs raisons. Au départ, il faut que trois parties y consentent, soit l'État expéditeur, le Canada et le délinquant. Lorsque je parlais de souveraineté tantôt, concernant le respect des peines imposées par les pays étrangers, parfois il y a des États qui veulent dicter les conditions si le délinquant est transféré au Canada. Ils veulent avoir leur mot à dire.



The foreign entity may want to have some input in terms of the security of the facility in which the offender is to be incarcerated. They also want to have some say in the parole eligibility date. They want to have some input, even though the country's laws apply.

**Senator Rivest:** Then it depends on the countries involved?

**Mr. Payette:** Yes.

**Senator Rivest:** Is Canada satisfied in so far as arrangements in the United States are concerned?

**Mr. Payette:** It depends on the individual state. A number of states are beginning to see things our way. Some states are still unwilling to go along with our approach. We try to explain the situation to them, to tell them: Listen, if you really want to put the emphasis on retribution, if you transfer the offender to our jurisdiction, we will see to it that he serves out his sentence. As a rule, the offender will be released after serving two-thirds of his sentence, will then be deported and turned over to our authorities. We try and explain to them that the offender will serve out his full sentence, under our supervision, if they agree to this arrangement. Sometime, they come around to our way of thinking.

[English]

**Senator Joyal:** I see different problems in the various steps of the process, which I will try to explain. When a Canadian is incarcerated in a foreign country, he does not abandon his or her rights vis-à-vis Canada. Canada, in a way, remains responsible for the maintenance of the dignity and physical integrity of the person.

Currently, that sector of human rights is evolving. The decisions of the Supreme Court in relation to the status of Canadians abroad — the extraterritoriality of the rights of Canadians when they are abroad — are evolving. Canada has signed international conventions of various kinds, but the line delineating the exercise Canada's sovereignty remains to be defined by opinion.

When a Canadian citizen is incarcerated in a foreign country, he or she contacts a Canadian official and requests a transfer to Canada. The Canadian government has the responsibility to ensure that person's rights under sections 8 and 12 of the Charter are respected. Supreme Court cases have recognized that. It is an evolving domain. It is not yet clear and well defined; nevertheless, it exists.

You suggested that there may be a clash of sovereignty because the country that detains a Canadian citizen for an offence wants to ensure that Canada applies a penalty or a prison term with some conditions. It could be that the foreign country had imposed certain conditions that we do not recognize. Some foreign-style conditions of imprisonment might be deemed cruel in Canada. This has raised questions about the role of the Canadian government in respect of citizens and about the applicability of penalties abroad that would

L'État étranger veut avoir son mot à dire au niveau de la sécurité du pénitencier dans lequel le délinquant est incarcéré. Ils veulent avoir leur mot à dire quant à la date d'admissibilité à la libération conditionnelle. C'est la loi qui prévaut, mais ils veulent quand même avoir leur mot à dire.

**Le sénateur Rivest:** Cela dépend des pays?

**M. Payette:** Oui.

**Le sénateur Rivest:** Pour ce qui est des États-Unis, le Canada est-il satisfait?

**M. Payette:** Cela dépend de l'État. Il y a plusieurs États qui commencent à se ranger à notre approche. Il y a quelques États qui ne l'acceptent pas, alors nous essayons de leur expliquer: «Écoutez, si vraiment vous voulez mettre l'accent sur la rétribution, si vous le transférez, on peut administrer la peine jusqu'à l'expiration». Normalement, l'individu sera libéré, au deux tiers de sa peine, il sera déporté, et il va nous arriver sans plus. Alors, on essaie de leur expliquer que l'individu va purger toute sa peine et, sous notre surveillance, s'ils sont d'accord. Des fois, ils se rangent à notre argument.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Je vois différents problèmes dans les diverses étapes du processus, que je vais tenter d'expliquer. Lorsqu'un Canadien est incarcéré dans un pays étranger, il n'abandonne pas ses droits vis-à-vis le Canada. Dans un sens, le Canada demeure responsable d'assurer la dignité et l'intégrité physique de cette personne.

À l'heure actuelle, le secteur des droits de la personne est en pleine évolution. Les décisions de la Cour suprême concernant la situation des Canadiens à l'étranger — l'extraterritorialité des droits des Canadiens lorsqu'ils sont à l'étranger — évoluent. Le Canada a signé des conventions internationales touchant différentes questions, mais la ligne qui démarque l'exercice de la souveraineté canadienne reste à être définie par l'opinion.

Lorsqu'un citoyen canadien est incarcéré dans un pays étranger, il communique avec un représentant canadien et demande un transfèrement au Canada. Le gouvernement canadien a la responsabilité de s'assurer que les droits de cette personne en vertu des articles 8 et 12 de la Charte sont respectés. Les causes entendues par la Cour suprême ont reconnu ce fait. C'est un domaine en évolution. Il n'est pas encore clair et bien défini, mais il existe néanmoins.

Vous avez laissé entendre qu'il peut y avoir un conflit de souveraineté parce que le pays qui détient un citoyen canadien pour un délit veut s'assurer que le Canada applique une sentence ou une peine de prison en respectant certaines conditions. Il se pourrait que le pays étranger a imposé certaines conditions que nous ne reconnaissons pas. Certaines conditions d'emprisonnement que l'on retrouve à l'étranger pourraient être jugées cruelles au Canada. Cela a soulevé des questions au sujet du rôle du gouvernement canadien concernant ses citoyens et

not be acceptable in Canada. A Canadian citizen that might be the object of such a negotiation has a claim under the Canadian Charter of Rights and Freedoms. That is my first point.

**Ms. Campbell:** It is an extremely important point. I want to clarify the situation of a Canadian incarcerated abroad, as Mr. Payette mentioned. The minister would look at the nature of the person's continuing contact or ties to Canada. Such a situation, as envisaged, would include a rare and extraordinary set of circumstances. It would be the kind of case whereby someone left Canada as a an infant, has had no continuing contact with Canada and, at the age of 30 or 40, found himself incarcerated abroad. Even when the person's contact with the country of original citizenship is so tenuous, one would surely look at the other factors, including the conditions of incarceration abroad. I do not want to leave the impression that, because there is the exceptional provision, the person's citizenship in Canada would be valued less. It would be one factor only.

Officials try to support the negotiation of treaties in advance, before there is a high-profile case. You may recall a difficult case a few years ago, *Spencer and Lamont*. It became difficult to negotiate a treaty in the middle of a case that aroused controversy and passion in another country. Hence, we constantly try to look for opportunities to negotiate treaties before we have to deal with other political issues in conjunction.

**Mr. Payette:** On the notion of foreign states sometimes trying to impose conditions or trying to ensure that they have a say in the penalty or imprisonment, in many cases we try to explain the conditions under which the sentence would be served, in an attempt to sway. I know that consular officials from Foreign Affairs go out of their way to meet with foreign correctional authorities to explain exactly how the sentence would be administered, how the eligibility dates would be applied, how eligibility is not a guarantee of automatic release, and all the safeguards that are in place.

They try to point out the argument regarding the period of time when the person will be under supervision, should the transfer take place, as opposed to deporting them at the end of the sentence, which, in many cases, is inevitable. We recognize the importance of what you say in respect of the often difficult and harsh conditions under which a person may be incarcerated abroad in terms of the application of a number of Charter rights.

The inverse is also true. There is a general provision that offenders are entitled to the least restrictive conditions of incarceration, a principle that would apply to the general population. An offender could be returned to Canada and be told that he will be held in maximum security, even though his profile would be that of a minimum or medium security offender. It may, however, be that one of the conditions of transfer from the country of the offence would be that the offender would be

l'applicabilité de peines à l'étranger qui seraient inacceptables au Canada. Un citoyen canadien qui pourrait faire l'objet d'une telle négociation pourrait se tourner vers la Charte canadienne des droits et libertés. C'est mon premier point.

**Mme Campbell:** Et c'est un point extrêmement important. Je veux clarifier la situation d'un Canadien incarcéré à l'étranger; comme l'a mentionné M. Payette, le ministre examinerait la nature des contacts ou des liens permanents de cette personne avec le Canada. La situation qui est envisagée supposerait un jeu de circonstances rares et extraordinaires. Ce serait le genre de cas où une personne a quitté le Canada en très bas âge, n'a pas eu de contacts continus avec le Canada et, à l'âge de 30 ou 40 ans, se retrouve incarcérée à l'étranger. Même lorsque le lien de la personne avec le pays de première citoyenneté est aussi mince, on examinerait certainement les autres facteurs, y compris les conditions d'incarcération à l'étranger. Je ne veux pas laisser l'impression que, parce qu'il y a une disposition exceptionnelle, la citoyenneté canadienne de la personne aurait moins de valeur. Il ne s'agirait que d'un facteur parmi d'autres.

Les responsables essaient de négocier les traités à l'avance, avant qu'il y ait un cas fortement médiatisé. Vous vous souvenez peut-être d'un cas difficile il y a quelques années, *Spencer et Lamont*. Il est devenu difficile de négocier un traité au beau milieu d'une affaire qui soulevait la controverse et les passions dans un autre pays. Ainsi, nous tentons constamment de chercher des occasions pour négocier des traités avant que nous ayons à traiter en même temps d'autres questions politiques.

**M. Payette:** Sur la question des États étrangers qui essaient parfois d'imposer des conditions ou qui essaient de s'assurer qu'ils ont leur mot à dire sur la façon dont la peine est purgée ou sur le type d'emprisonnement, nous essayons, dans de nombreux cas, d'expliquer les conditions dans lesquelles la peine sera purgée, pour essayer de convaincre. Je sais que les responsables consulaires des affaires étrangères font l'impossible pour rencontrer les autorités des services correctionnels étrangers pour expliquer exactement comment la sentence sera administrée, comment les dates d'admissibilité seront appliquées, que l'admissibilité n'est pas une garantie de libération automatique ainsi que toutes les mesures de sécurité qui sont en place.

Ils essaient de faire valoir l'argument sur la période de temps pendant laquelle la personne fera l'objet d'une supervision, s'il devait y avoir transfèrement, par opposition au fait de déporter la personne après qu'elle a fini de purger sa peine, ce qui, dans de nombreux cas, est inévitable. Nous reconnaissons l'importance de ce que vous dites en ce qui concerne les conditions d'incarcération souvent dures et difficiles à l'étranger, par rapport à l'application d'un certain nombre des droits prévus par la Charte.

L'inverse est également vraie. Il y a une disposition générale voulant que les délinquants aient droit aux conditions d'incarcération les moins restrictives, un principe qui s'appliquerait à la population générale. Un délinquant peut revenir au Canada et se faire dire qu'il sera détenu dans une prison à sécurité maximale, même si son profil correspond à celui d'un délinquant qui doit être détenu dans une prison à sécurité minimale ou moyenne. Cependant, il se peut que l'une des



incarcerated in a lower minimum institution. However, we cannot do that now. The offender would probably have a Charter argument at that point.

We are constantly balancing these issues. Our diplomatic officials are doing a great deal of work with foreign correctional officials on that front.

**Mr. Laprade:** I might add that it is not a negotiation of the administration of the sentence in Canada. When a country imposes a sentence on a Canadian, if a transfer application is made, we must first determine whether the conduct of the individual would be an offence and what the punishment would be under Canadian law. That is all we can administer in Canada. A country could to impose a sentence that exceeds the maximum sentence for that offence in Canada. In our treaty right now, and what we are proposing in the bill to basically codify, is the adaptation of the sentence to our laws. The bill does that with youth criminal offenders, and we also do that with adult sentences.

It is not a question of negotiation of how we will administer the sentence. As a matter of fact, it is more an education and trying to explain how we administer a sentence and have the person under our custody and supervision until the expiry date of that sentence. If an adaptation is required, we have to advise the country in advance, and they have to make the choice of whether they will accept us administering a sentence that is different from the sentence they imposed.

The same is true for foreign offenders who are transferring to other countries. Some countries have a process of conversion of sentence. They do not use the Canadian process of continued enforcement. They go back to a court and convert the sentence to accord with their own laws. As a result of conversion, the sentence imposed by Canadian authorities could be different in the end in the foreign jurisdiction. We do not exert pressure on the foreign jurisdiction to change or adapt to our own standards.

[Translation]

**Senator Nolin:** In the summary of the bill, you point out that it replaces the 1978 legislation. Can you explain to me what provisions were missing in that particular legislation and what provisions are included in the new one which will give us more latitude?

**Mr. Payette:** Under the current legislation, the key provision is the option of negotiating an administrative agreement to extradite offenders detained abroad.

**Senator Nolin:** For my personal enlightenment, what exactly do you mean by administrative agreement? Do you mean a side agreement?

conditions du transfèrement du pays où le délit a été commis soit que le délinquant soit incarcéré dans un établissement de sécurité plus faible. Cependant, nous ne pouvons pas faire cela maintenant. Le délinquant aurait probablement alors une justification pour invoquer la Charte.

Nous tentons constamment d'équilibrer ces questions. Nos diplomates font beaucoup de travail avec les responsables des services correctionnels étrangers à cet égard.

**M. Laprade:** Je dois ajouter qu'il ne s'agit pas d'une négociation de l'administration de la sentence au Canada. Lorsqu'un pays impose une sentence à un Canadien, si une demande de transfèrement est présentée, nous devons d'abord déterminer si la conduite de la personne constituerait un délit en vertu de la Loi canadienne et le type de peine qu'elle entraînerait. C'est tout ce que nous pouvons administrer au Canada. Un pays ne pourrait pas imposer une sentence qui dépasse la sentence maximale imposée pour ce même délit au Canada. Dans le traité que nous avons à l'heure actuelle, et ce que nous proposons fondamentalement de codifier dans le projet de loi, c'est l'adaptation de la sentence à nos lois. Le projet de loi le fait dans le cas des jeunes criminels, et nous le faisons également avec les peines applicables aux adultes.

Il n'est pas question de négocier la manière dont nous allons administrer la peine. En fait, c'est plutôt une question d'éducation, d'essayer d'expliquer comment nous administrons une peine, en conservant la personne sous garde et sous surveillance jusqu'à la date d'expiration de la peine. Si une adaptation est nécessaire, nous devons aviser le pays à l'avance et les autorités de ce pays doivent décider si elles acceptent notre manière d'administrer une peine qui est différente de la leur.

On peut en dire autant des délinquants étrangers qui sont transférés dans d'autres pays. Certains pays ont un processus de conversion des peines. Ils n'utilisent pas le processus canadien d'application continue. Ils retournent devant un tribunal et convertissent la peine en conformité avec leurs propres lois. En conséquence de cette conversion, la peine imposée par les autorités canadiennes pourrait être différente au bout du compte dans le pays étranger. Nous n'exerçons pas de pression sur les autorités du pays étranger pour qu'il change ou s'adapte à nos propres normes.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** Dans le sommaire du projet de loi, vous nous dites qu'il s'agit de remplacer la loi de 1978. Pouvez-vous m'expliquer ce qu'il n'y avait pas dans cette loi et qu'il y aura dans la nouvelle qui vous permettra d'agir avec plus de latitude?

**M. Payette:** Aux termes de la loi actuelle, l'élément clé, c'est vraiment la possibilité de négocier une entente administrative pour le rapatriement des délinquants qui sont incarcérés dans des entités.

**Le sénateur Nolin:** Pour mon bénéfice, qu'est-ce que vous entendez par une entente administrative? Est-ce une entente à l'écart?

**Mr. Payette:** Basically, an administrative agreement has the same components as a treaty, with the exception that it would not be a permanent arrangement. The major difference between a treaty and an administrative agreement is the negotiation aspect.

**Senator Nolin:** It can be negotiated on an ad hoc basis?

**Mr. Payette:** Exactly. DFO advised us that fundamentally, Canada does not negotiate long-term agreements of a contractual nature with entities not formally recognized as being states. One example of this is China. While we maintain cultural and commercial ties with Taiwan, it is not an entity with which Canada would conclude a treaty. However, we could reach an ad hoc administrative agreement with Taiwan.

**Senator Nolin:** And that was not possible pursuant to the 1978 treaty?

**Mr. Payette:** No. That was only for treaties and multilateral conventions.

**Senator Nolin:** In that case, is the administrative agreement not separate in some respects from the treaty that we signed?

**Mr. Payette:** This type of agreement includes clauses similar to those found in a treaty, except that no order is required for it to take effect. It does not need to be ratified by a government order. It can be negotiated with an authorized representative, for example a Hong Kong representative. Hong Kong is a special administrative region and the person authorized to sign such agreements with us for the transfer of offenders is known as a legal advisor. We review the provisions and then sign the offender transfer agreements.

**Senator Nolin:** You are explaining a very practical instrument to us, but is it not possible to put in place some kind of procedure that would allow Canada to get around the treaty and opt instead for a much more efficient instrument, namely the administrative agreement?

**Mr. Payette:** That is entirely possible. Occasionally, the United States are the ones who want no part of a treaty with Canada or who have no wish to sign a multilateral convention. I can give you one example. Some countries are not able to take in nationals being detained abroad. They either do not have the means or resources, or the desire to do so. Either reason applies. Canada could spend years negotiating with another country and as I said, there could be compelling reasons to extradite. Entering into an agreement is always one option.

**Mr. Laprade:** An administrative agreement would not apply in the case of country with which we already have a treaty, unless it is for specific reasons set out in the bill, for example, to deal with cases of persons found not guilty or unfit to stand trial. This category of persons could be covered under ad hoc agreements.

**M. Payette:** L'entente administrative aurait essentiellement les mêmes éléments qu'un traité sauf que cela ne serait pas une entente permanente. La grande différence entre un traité et l'entente administrative, c'est vraiment quelque chose que l'on peut négocier.

**Le sénateur Nolin:** Ponctuellement?

**M. Payette:** Exactement. Les Affaires extérieures nous ont fait savoir que le Canada, essentiellement, ne négocie pas des ententes de nature contractuelle à long terme avec des entités qui ne sont pas reconnues comme étant des États. Par exemple, il y a la Chine. Pour ce qui est de Taiwan, bien que nous ayons des relations culturelles et des échanges commerciaux, ce n'est pas une entité avec laquelle ils accepteraient de conclure un traité. Cependant, nous pourrions quand même passer une entente administrative ponctuelle.

**Le sénateur Nolin:** Le traité de 1978 nous permet de faire cela?

**M. Payette:** Non. C'est seulement les traités et les conventions multilatérales.

**Le sénateur Nolin:** À ce moment, une entente administrative, est-ce que c'est un peu en marge du traité qu'on a signé?

**M. Payette:** C'est vraiment une entente qui renfermerait les clauses d'un traité sauf que ce n'est pas vraiment une entente qui aurait besoin d'un décret, qui ne serait pas entérinée par le gouvernement, par voie de décret. C'est vraiment quelque chose qui pourrait être négociée avec un représentant autorisé, par exemple de Hong Kong. Hong Kong est une région administrative spéciale et la personne qui est habilitée à signer une entente, selon le terme anglais c'est, je pense, «legal advisor». Cette personne est habilitée à négocier une entente avec nous pour le transfèrement de délinquants. Nous pourrions passer en revue les dispositions et ensuite signer l'entente du transfèrement du nombre de délinquants qui se trouvent actuellement dans leurs établissements.

**Le sénateur Nolin:** Vous nous expliquez une situation fort pratique, mais est-ce qu'on ne met pas en place une procédure qui permet au Canada de passer à côté du traité et de dire que cela va aller mieux, que ce sera beaucoup plus efficace si je fonctionne par entente administrative.

**M. Payette:** Tout à fait possible. Parfois, il y a des États qui ne veulent pas de traité avec le Canada ou qui ne veulent pas devenir signataires d'une convention multilatérale. Je peux vous donner un exemple. Il y a des pays qui n'ont pas la capacité d'accueillir les leurs qui sont à l'étranger. Ils n'ont pas les moyens, d'où la raison pour laquelle ils ne peuvent pas ou ne veulent pas. On choisit le verbe qu'on veut. Sait-on jamais, on peut passer des années à négocier avec un autre pays, puis comme je l'ai dit, ils peuvent avoir des raisons pressantes pour vouloir rapatrier les nôtres. Nous pouvons recourir à une entente.

**M. Laprade:** Une entente administrative ne pourrait pas s'appliquer à un pays avec lequel on a déjà un traité à moins que ce soit à des fins spécifiques qu'on a prévu au projet, c'est-à-dire les cas de personnes qui ont été déclarées non coupables ou inaptes à subir leur procès. Cette catégorie va pouvoir être



When a treaty does not apply to transfers of this nature, Canada could enter into an administrative agreement with another state, despite the existence of a treaty.

**Mr. Payette:** In the case of persons found not guilty on account of a mental disorder, no charges are laid.

**Senator Nolin:** I will wait until round two to address the issue of consent.

**Senator Joyal:** In the case of the United States, is there one single treaty that covers all US states or do different rules apply in different states when it comes to approving or refusing a transfer?

**Mr. Laprade:** Canada has a bilateral treaty with the United States. I will spare you the details of multilateral conventions, because that is not the relevant issue here. We have a bilateral treaty with the United States as a nation. In the U.S., each state can adhere to the bilateral U.S. treaty respecting transfers. I believe 48 or 50 states have in fact ratified the treaty in question.

**Mr. Payette:** They brought in procedures to implement the treaty. It was a way for them to recognize the treaty's existence and to ratify it by passing enacting legislation.

[English]

**Senator Pearson:** This is a most interesting subject. The bill raises a number of issues that strike me as significant as a practical measure. I have some questions for clarification because, from reading the bill, I do not get the answers.

What button pushes the process? If you are a Canadian in jail in France, is it the prisoner who starts the process, or is it the state?

**Mr. Payette:** There are many possible scenarios. As you said, senator, the state may start the process. Normally, it is the offender who will make an application and present it to his or her case management officer. Mr. Laprade offers legal opinions.

**Mr. Laprade:** The first thing that happens when a person is in jail is that consular relations are advised. That is where it starts. As soon as we know a person is in jail, the process starts. Our mission in the foreign jurisdiction then contacts the individual. If there is already a treaty, the person will be informed of the existence of the treaty. In the treaties there is an obligation on the signatory, both states, to advise foreign offenders in their jurisdiction of the existence of the treaty. In case that does not happen our consular officials are there to provide information. That is where it starts.

couverte par des ententes *ad hoc* pour des individus particuliers. Lorsque le traité ne couvre pas des cas de transfèrement de cette nature, le Canada pourrait avoir une entente administrative avec un autre État, même avec lequel on a déjà un traité mais qui ne couvre pas cet aspect.

**M. Payette:** Pour ce qui est des personnes qui ont été déclarées non coupables pour raison de désordre mental, ces personnes n'ont pas été condamnées et les inaptes également.

**Le sénateur Nolin:** Je vais attendre au deuxième tour pour revenir sur la notion de consentement.

**Le sénateur Joyal:** Dans le cas des États-Unis, il y a un seul traité qui couvre tous les États américains, qui lie les États américains individuellement ou si d'un État à l'autre, il y a une diversité, je dirais de refus ou de conditions par rapport au transfèrement.

**M. Laprade:** Avec les États-Unis, le Canada a un traité bilatéral. Je n'entrerai pas dans le détail des conventions multilatérales parce que ce n'est pas vraiment pertinent. Le traité bilatéral qu'on a avec les États-Unis, c'est avec le pays. Aux États-Unis, chaque État a la capacité de se joindre au traité américain bilatéral sur le transfèrement. Il y a eu 48 ou 50 États qui ont ratifié le traité.

**M. Payette:** Ils ont mis en place des procédures pour mettre en œuvre le traité. C'est une façon pour eux de reconnaître l'existence et de le ratifier en adoptant une loi qui permet la mise en œuvre.

[Traduction]

**Le sénateur Pearson:** C'est une question fort intéressante. Le projet de loi soulève un certain nombre de questions qui me frappent comme étant tout aussi importantes qu'une mesure d'ordre pratique. Je voudrais obtenir certaines précisions parce que, à la lecture du projet de loi, je ne trouve pas réponse à mes questions.

Quel est le déclencheur du processus? Dans le cas d'un Canadien emprisonné en France, est-ce le prisonnier qui déclenche le processus, ou bien l'État?

**M. Payette:** Il y a plusieurs possibilités. Comme vous l'avez dit, sénateur, l'État peut enclencher le processus. Normalement, c'est le contrevenant qui présente une demande à son agent de gestion des cas. M. Laprade donne des avis juridiques.

**M. Laprade:** Dès qu'une personne est emprisonnée, les relations consulaires sont avisées. C'est là que tout commence. Dès que nous savons qu'une personne est en prison, le processus se met en branle. Notre mission dans le pays étranger communique alors avec la personne en cause. S'il y a déjà un traité, la personne est informée de l'existence de ce traité. Les traités imposent aux signataires, aux deux États, l'obligation d'aviser les contrevenants étrangers sous garde dans leur pays de l'existence du traité. Si ce n'est pas fait, nos représentants consulaires peuvent s'en charger. C'est là que tout commence.

After that, depending on the type of treaty to be used for the transfer, application is made by the inmate directly to the foreign state or to Canada. In some multilateral treaties or conventions, either state may make the application.

In all cases, and I understand you want to discuss this issue, for a transfer to occur, there must be consent from the sentencing country, the receiving country and offenders themselves.

**Senator Pearson:** That is helpful. There is no schedule of offences that are not covered by these.

**Mr. Laprade:** No.

**Senator Pearson:** I do a lot of work in the area of sexual exploitation of children. I understand there are about 60 cases of Canadians who have been charged abroad. I do not know whether they have all been convicted, but quite a number of them have been convicted abroad. It would be interesting to see how a conviction for that crime works out in this particular process, and to know whether anyone who has been convicted of that offence has repatriated.

**Mr. Payette:** On that note, yesterday I had the international transfer unit track the last 162 offenders who were transferred to Canada. They counted back from June, 2002. Of the 162, 95 per cent were convicted of non-violent offences, and the remaining 5 per cent were convicted of violent offences. Approximately 90 per cent were drug offences, in particular cases of possession with intent to traffic. From what we can tell, it is mostly the carriers, the mules, the kids, those who are down and out who are asked to transport these drugs.

There were none involving sexual offences in the database.

**Senator Pearson:** That is interesting because it means they are not asking for a transfer.

**Mr. Payette:** On average, 70 per cent of federal offenders, those convicted in Canada and serving their sentences in penitentiaries, are serving sentences for offences involving violence. As I said, 5 per cent of the 162 were convicted of violent offences. I asked the researchers to include possession of a weapon in that category. Not that the offender used the weapon, but I asked them to classify those offences as violent offences.

**Senator Mercer:** In the case of someone transferred here or someone transferred someplace else from here, and he or she applies for parole through the normal process or through someone else's normal process, how is that administered and does it involve financial considerations? If we are administering someone who has committed a crime elsewhere and we are going through the parole process, how do we apply that?

Après cela, dépendant du type de traité régissant le transfèrement, la demande est présentée par le détenu directement à l'État étranger ou bien au Canada. Dans certains traités multilatéraux, l'un ou l'autre des États peut formuler la demande.

Dans tous les cas, et je comprends que vous voulez discuter de cette question, pour qu'un transfèrement ait lieu, il doit y avoir consentement du pays où la peine a été prononcée, du pays de destination et du contrevenant lui-même.

**Le sénateur Pearson:** Merci pour cette réponse. Il n'y a pas de liste d'infractions qui ne sont pas visées par ces dispositions.

**M. Laprade:** Non.

**Le sénateur Pearson:** Je fais beaucoup de travail dans le domaine de l'exploitation sexuelle des enfants. Je crois savoir qu'il y a environ 60 cas de Canadiens qui ont été accusés à l'étranger. J'ignore s'ils ont tous été reconnus coupables, mais un bon nombre d'entre eux ont été condamnés à l'étranger. Ce serait intéressant de voir sur quoi débouche une condamnation pour un tel crime dans ce processus particulier, et de savoir s'il est déjà arrivé qu'une personne reconnue coupable de cette infraction soit rapatriée.

**M. Payette:** Là-dessus, hier, j'ai demandé à l'unité des transfèrements internationaux de dresser la liste des 162 derniers contrevenants qui ont été transférés au Canada. Ils ont reculé dans le temps à partir de juin 2002. De ces 162 cas, 95 p. 100 avaient été reconnus coupables d'infractions non violentes et les 5 p. 100 restants avaient été trouvés coupables d'infractions avec violence. Environ 90 p. 100 étaient des infractions pour des affaires de drogues, en particulier des cas de possessions avec l'intention d'en faire le trafic. D'après ce que nous pouvons en dire, ce sont surtout les passeurs, les enfants, ceux qui sont au bout de leur rouleau et à qui on demande de faire passer des drogues.

On n'a trouvé dans la base de données aucun cas d'infraction sexuelle.

**Le sénateur Pearson:** C'est intéressant parce que cela veut dire que ces gens-là ne demandent pas un transfèrement.

**M. Payette:** En moyenne, 70 p. 100 des contrevenants fédéraux, ceux reconnus coupables au Canada et qui purgent leur peine dans des pénitenciers, purgent des peines pour des infractions avec violence. Comme je l'ai dit, 5 p. 100 des 162 cas ont été trouvés coupables d'infractions avec violence. J'ai demandé aux chercheurs d'inclure dans cette catégorie la possession d'une arme. Non pas que le contrevenant ait utilisé l'arme, mais je leur ai demandé de classer ces infractions dans la catégorie avec violence.

**Le sénateur Mercer:** Dans le cas d'une personne transférée ici ou d'une personne transférée du Canada à l'étranger, si cette personne présente une demande de libération conditionnelle dans le cadre du processus normal, comment cette libération est-elle administrée et cela implique-t-il des considérations financières? Si nous administrons le dossier d'une personne qui a commis un crime à l'étranger et que nous nous occupons de tout le processus de libération conditionnelle, comment appliquons-nous cela?



**Mr. Payette:** That is an issue. Yes, it is one of the principles of continued enforcement. It becomes complicated. I will ask Mr. Michel Laprade to assist.

Normally, once we have established dual criminality, the correctional authorities will explain to the offender the manner in which the sentence will be administered. The same rules that apply to a Canadian sentence are applied to a foreign sentence as much as it can be. In other words, the individual will be eligible for a temporary absence after having served one-sixth of the sentence, will be eligible for day parole after six months or six months before full parole eligibility, and will be eligible for parole at one-third, and statutory release at two-thirds. It is not always that clean-cut.

**Mr. Laprade:** I cannot talk about the foreign offenders who are transferred to a foreign jurisdiction because each country has its own method of calculation.

**Mr. Payette:** I was talking about the situation after they arrive in Canada.

**Senator Mercer:** It is important to know what happens if somebody has been convicted here and is our responsibility and we transfer that person somewhere else. We do have some responsibility for what happens to them, at least I feel some responsibility that if we are transferring them to a place where they might not be eligible for parole under what some would call the very liberal parole situation we have in Canada. It is more important, for my question, to know the situation of people coming here.

**Mr. Laprade:** You have to understand that what we are proposing in the bill, not that it changes many things, clarifies and makes it a little bit cleaner for the Canadian authorities when the person has been transferred to Canada.

When a person is sentenced in a foreign jurisdiction, they do sometimes have different ways of determining the commencement of sentence or the credits they give to them. When the person gets to Canada, Canada recognizes the credit that was granted by the foreign jurisdiction, all kinds of credit, namely, time served before the transfer and other forms of credit that the foreign jurisdiction grants, for good behaviour, for example.

That is taken into account in determining what time is left to be served by the offender. For determining parole eligibility, as my colleague said, we use the same rules: one-third of sentence and the calculation is done from the commencement of sentence.

This happens to create, in some cases, offenders who come to Canada with a date of parole eligibility that precedes the date of transfer. The act would provide that, when that happens, we will deem the date of transfer to be the date of eligibility for parole. Next, provisions in the act will say that the Canadian authorities will have a period of six months to prepare the case, to review the case, for parole. The correctional authorities and the parole board

**M. Payette:** C'est un problème. Oui, c'est l'un des principes de l'application continue. Ça devient compliqué. Je vais demander à M. Michel Laprade de m'aider à répondre.

Normalement, une fois que nous avons établi la double criminalité, les autorités correctionnelles expliquent au contrevenant la manière dont la peine sera administrée. Les mêmes règles qui s'appliquent à une peine canadienne sont appliquées à une peine étrangère, dans toute la mesure du possible. Autrement dit, la personne sera admissible à une absence temporaire après avoir purgé un sixième de sa peine, à la semi-liberté après six mois ou six mois avant d'avoir droit à la libération conditionnelle intégrale et aura droit à la libération conditionnelle après un tiers et à la libération d'office après les deux tiers de sa peine. Mais ce n'est pas toujours aussi clair et net.

**M. Laprade:** Je ne peux pas parler de manière générale des contrevenants étrangers qui sont transférés dans un autre pays parce que chaque pays a sa propre méthode de calcul.

**M. Payette:** Mais j'évoquais la situation d'une personne après son arrivée au Canada.

**Le sénateur Mercer:** Il est important de savoir ce qui se passe si quelqu'un a été trouvé coupable ici et qu'il relève de notre responsabilité et que nous transférons cette personne ailleurs. Nous avons une certaine responsabilité quant à ce qui lui arrive, tout au moins j'estime que nous avons une certaine responsabilité si nous transférons une personne dans un pays où elle n'aura peut-être pas droit à la libération conditionnelle aux termes de ce que l'on pourrait appeler le régime très libéral que nous avons au Canada. Il importe davantage, aux fins de ma question, de connaître la situation des gens qui arrivent chez nous.

**M. Laprade:** Vous devez comprendre que ce que nous proposons dans le projet de loi, non pas que cela change bien des choses, précise la situation et la rend un peu plus claire et nette pour les autorités canadiennes dans le cas d'une personne qui a été transférée au Canada.

Quand une personne est condamnée dans un pays étranger, parfois, les autorités de ce pays ont une manière différente de déterminer la date du début de la peine ou les crédits accordés. Quand la personne arrive au Canada, le Canada reconnaît le crédit qui a été accordé par le pays étranger, de n'importe quelle sorte, je veux dire le temps purgé avant le transfèrement et d'autres formes de crédits que le pays étranger accorde, par exemple pour bon comportement.

Cela est pris en compte dans le calcul pour déterminer le temps qu'il reste à purger. Pour déterminer l'admissibilité à la libération conditionnelle, comme mon collègue l'a dit, nous utilisons les mêmes règles: un tiers de la peine et le calcul est fait à partir du début de la peine.

Cela a parfois pour effet de créer des délinquants qui arrivent au Canada avec une date d'admissibilité à la libération conditionnelle qui précède la date du transfèrement. La loi stipule qu'en pareil cas, la date du transfèrement est réputée être la date d'admissibilité à la libération conditionnelle. Ensuite, les dispositions de la loi stipulent que les autorités canadiennes ont une période de six mois pour préparer le dossier, pour étudier le

need some time to be able to assess the risk that the individual poses to society. Until we know what they have done and how they have behaved, we need some time. This bill will create a deeming provision that deems the eligibility to be the date of transfer.

We have another way of calculating statutory release based on what remains to be served on the sentence.

**Senator Mercer:** I suppose that, if a state had much stricter laws than ours and minimum sentence times, as opposed to ours, it would not bother entering into an agreement with us.

**Ms. Campbell:** They would not agree to the transfer, and that does happen.

**Senator Mercer:** Is that negotiable? If someone wanted to return to Canada and the country they were coming from, said that they would agree to that but the prisoner must serve a certain period of time which would be outside the norm of the Canadian system, would we agree to that?

**Mr. Payette:** We could not do that, senator, although you raise an interesting point. As I said earlier, 90 per cent of the offenders are serving sentences for drug offences. As Mr. Laprade will confirm, a number of drug offences call for life sentences. As a matter of fact, one offender transferred here from Thailand was serving a 40-year sentence for trafficking. Under Canadian legislation, it was a life sentence, so we can enforce and administer that sentence. If the sentence imposed by a foreign state exceeds Canadian norms, then we have to resort to adaptation.

**Senator Mercer:** My concern is that we agree to this adaptation before the transfer occurs. Under the Charter, I would expect that they would have the same rights as other Canadians whether they committed the crime here or in another place. I would be concerned that we would enter into an agreement.

**Mr. Payette:** We could not

**Senator Joyal:** I want to come back to clause 10 of the bill. I was puzzled when I read the bill and the debates in the other place. An amendment was made to the original draft of the bill. The precursor was Bill C-33.

**Mr. Payette:** Yes.

**Senator Joyal:** I read the amendments that were made in the other place to clause 10, to replace lines 4 and 5 on page 5 where it states:

(c) whether the offender has social or family ties in Canada; and

(d) whether the foreign entity or its prison system presents a serious threat to the offender's security or human rights.

dossier en vue de la libération conditionnelle. Les autorités correctionnelles et la Commission des libérations conditionnelles ont besoin de temps pour évaluer le risque que la personne pose pour la société. Il lui faut un certain temps pour établir ce que la personne a fait et quel a été son comportement. Ce projet de loi créera une disposition permettant d'assimiler la date d'admissibilité à la date du transfèrement.

Nous avons une autre manière de calculer la date de libération d'office en se fondant sur le temps qu'il reste à purger de la peine.

**Le sénateur Mercer:** Je suppose que si un État a des lois beaucoup plus sévères que les nôtres et une durée de peine minimale plus longue, il ne prendrait pas la peine de conclure une entente avec nous.

**Mme Campbell:** Les autorités n'accepteraient pas le transfèrement, et cela arrive effectivement.

**Le sénateur Mercer:** Est-ce négociable? Si quelqu'un veut revenir au Canada et que le pays où il est détenu dit qu'il serait d'accord pourvu que le prisonnier purge une certaine période qui est beaucoup plus longue que la norme dans le régime canadien, accepterions-nous cela?

**M. Payette:** Nous ne pourrions pas faire cela, sénateur, bien que vous soulevez une question intéressante. Comme je l'ai dit tout à l'heure, 90 p. 100 des contrevenants purgent des peines pour infraction en matière de drogues. Comme M. Laprade le confirmera, un certain nombre d'infractions en matière de drogues sont passibles de la prison à vie. En fait, un délinquant transféré ici en provenance de la Thaïlande purgeait une peine de 40 ans pour trafic de drogues. Aux termes de la loi canadienne, c'était une peine de prison à vie et nous pouvons donc appliquer et administrer cette peine. Si la peine imposée par un État étranger dépasse les normes canadiennes, alors nous devons recourir à l'adaptation.

**Le sénateur Mercer:** Ce que je crains, c'est que nous acceptions cette adaptation avant le transfèrement. Aux termes de la Charte, je m'attends à ce que ces détenus aient les mêmes droits que les autres Canadiens, peu importe qu'ils aient commis leur crime ici ou à l'étranger. Je craindrais que nous puissions conclure une entente.

**M. Payette:** Nous ne le pourrions pas.

**Le sénateur Joyal:** Je veux revenir à l'article 10 du projet de loi. La lecture du projet de loi et des débats à l'autre endroit m'a rendu perplexe. Un amendement a été apporté à la version originale du projet de loi. Le précurseur était le projet de loi C-33.

**M. Payette:** Oui

**Le sénateur Joyal:** Je lis les amendements qui ont été apportés à l'autre endroit à l'article 10, remplaçant les lignes 4 et 5 à la page 5:

c) le délinquant a des liens sociaux ou familiaux au Canada;

d) l'entité étrangère ou son système carcéral constitue une menace sérieuse pour la sécurité du délinquant ou ses droits de la personne.



That puzzled me.

**Mr. Payette:** We were puzzled also.

**Senator Joyal:** I am happy to know that I am not only one. If Canada were to sign a treaty with a foreign country, it would be to ensure that its citizens would benefit. As soon as the treaty is signed, the Canadian citizen comes under its umbrella and the protection of the treaty. Canada has obligations, and that is why Canada signed the treaty.

When I read subclauses 10(1) and 10(2), I see that much discretion is afforded the minister to appraise the various facts or elements in this determination. Clause 10(1) states:

10(1) In determining whether to consent to the transfer of a Canadian offender, the Minister shall consider the following factors:

What adversary process ensures that the rights of the Canadian offender are taken into account when the minister appraises those factors? In other words, does it meet the test of the principle of fundamental justice as protected in the Charter?

**Mr. Payette:** Senator Joyal, these considerations, with the exception of 10(1)(d) and the one that speaks to organized crime and terrorist offences, are currently in the regulations, which were adopted in the early 1980s. They have been in secondary legislation and have been applied. I must say that, of the roughly 1,000 Canadians who were transferred, there might have been one or two for whom the transfer was rejected.

We have tried to protect their interests. The minister has an obligation to give the reasons he does not want to consent. As to the considerations, that is what they are — “considerations.”

[Translation]

We have attempted to set out guidelines for exercising discretion.

[English]

**Senator Joyal:** That would be the worst-case — to leave discretion to one person. I have been a minister and that is the worst position to be in — faced with legislation and with certain criteria and you are the only one reading the file on a Sunday night, wondering whether to agree or to disagree with a case. You have to search your soul and your conscience. The extradition bill, which was before this committee under another Chair, left the discretion, in dealing with an important extradition decision that affects the life and liberty of Canadians, in one person. You will remember that we argued with the department over Bill C-44.

I am concerned with the way in which the minister achieved the decision in the context of making sure that the proof could be vetted with a system that protects the rights of the offender. As you said, even though you have rejected only two cases in 1,000,

Cela m’a rendu perplexe.

**M. Payette:** Nous aussi.

**Le sénateur Joyal:** Je suis content de savoir que je ne suis pas le seul. Si le Canada devait signer un traité avec un pays étranger, ce serait pour s’assurer que ses citoyens soient avantagés. Dès que le traité est signé, le citoyen canadien est protégé par les dispositions du traité. Le Canada a des obligations et c’est pourquoi le Canada a signé le traité.

Quand j’ai lu les paragraphes 10(1) et 10(2), j’ai vu que l’on accorde beaucoup de pouvoir discrétionnaire au ministre, lui permettant d’évaluer les divers faits ou éléments pris en compte pour sa décision. Le paragraphe 10(1) stipule:

10(1) Le ministre tient compte des facteurs ci-après pour décider s’il consent au transfèrement du délinquant canadien:

Quel processus contradictoire garantit que les droits du détenu canadien sont pris en compte par le ministre quand il évalue les facteurs en question? Autrement dit, respecte-t-on le critère du principe de la justice fondamentale tel qu’énoncé dans la Charte?

**M. Payette:** Sénateur Joyal, ces considérations, à l’exception de l’alinéa 19(1)d) et de celui qui traite du crime organisé et du terrorisme, sont actuellement énoncées dans le règlement qui a été adopté au début des années 80. Ce sont des mesures législatives subordonnées qui sont appliquées. Je dois dire que sur les quelque 1 000 Canadiens qui ont été transférés, il y en a peut-être eu un ou deux dont le transfèrement a été rejeté.

Nous avons tenté de protéger leurs intérêts. Le ministre a l’obligation de donner les raisons pour lesquelles il refuse le consentement. Quant aux facteurs à prendre en compte, ce ne sont justement que des facteurs à prendre en compte.

[Français]

Nous avons tenté de baliser l’exercice de la discrétion.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Cela serait le pire scénario, de laisser le pouvoir discrétionnaire à une seule personne. J’ai été ministre et c’est la pire situation dans laquelle on puisse être, je veux dire confronté à une loi et à certains critères, d’être tout seul un dimanche soir en train de lire le dossier et de se demander si l’on doit donner ou non son accord. Il faut alors sonder son âme et sa conscience. Le projet de loi sur l’extradition, qui a été étudié par notre comité sous la présidence d’un autre sénateur, confiait ce pouvoir discrétionnaire à une seule personne, relativement à une importante décision d’extradition mettant en cause la vie et la liberté de Canadiens. Vous vous rappellerez que nous avons eu un différend avec le ministère au sujet du projet de loi C-44.

Je suis inquiet au sujet de la manière dont le ministre a pris sa décision dans le contexte de s’assurer que la preuve est compatible avec un système qui protège les droits du contrevenant. Comme vous l’avez dit, même si vous avez rejeté seulement deux cas

those two persons might have the right to be in the Canadian prison system and benefit from the rehabilitation process and so forth.

What guarantee is afforded in this bill that the principle of fundamental justice will be satisfied when the minister applies those criteria?

**Mr. Payette:** The functionaries for the minister's review do the workup or case preparations. They do their utmost to ensure that the information contained on file is accurate, is thorough and is according to appropriate legal standards. All the files are run through legal services. We have to assume that everything is done professionally and with integrity, senator. Do colleagues have something to add?

**Ms. Campbell:** The provisions of the bill have to be read in light of the purpose of the bill, which is quite clear. Clause 10(1)(d) did cause some concern because, although it was well-intentioned, if the conditions in the foreign country were particularly egregious, that should weigh heavily on the decision making, if a person were suffering in a foreign country. There was some concern that the reverse should not be true, though. Someone could be incarcerated in another country where the conditions are comparable to those in Canada. The purpose of the bill is to protect society and rehabilitate the offender, which can best be achieved in the home country under home conditions. It is important to not lose sight of that. Going back to the stated purpose of the bill, it has to be read in accordance with clause 10(1)(d).

Within the department, as Mr. Payette has said, there are a number of internal processes and checks and balances. Although Correctional Services Canada will do the workup on the transfer case, often the deputy who is in charge of the department, which is where Mr. Payette and I work, will be asked to provide additional advice to ensure that nothing has been overlooked. There are a number of processes internally to assist.

**Senator Joyal:** Is there an appeal process of the decision of the minister?

**Mr. Payette:** As it currently stands, it can be subject to a judicial review, but in terms of an internal process, the offender, if the application is rejected, can reapply. He has the possibility of reapplying or trying to correct it.

[Translation]

It is a matter of rectifying all of the inaccuracies in the files.

[English]

**Mr. Laprade:** This is why the bill requires that the minister provide written reasons. The offender receives them. He can resubmit, rebut or present other information. As Mr. Payette said, he can also reapply after going through the first step of

sur 1 000, ces deux personnes auraient peut-être le droit d'être emprisonnées dans le régime carcéral canadien et de bénéficier du processus de réinsertion, et cetera.

Quelle garantie donne-t-on dans ce projet de loi que le principe de la justice fondamentale sera respecté par le ministre qui appliquera ces critères?

**M. Payette:** Les fonctionnaires préparent le dossier en vue de l'examen par le ministre. Ils font tout leur possible pour s'assurer que les renseignements consignés au dossier soient exacts, complets et conformes aux normes juridiques pertinentes. Tous les dossiers sont examinés par les services juridiques. Nous devons supposer que tout est fait professionnellement et avec intégrité, sénateur. Mes collègues ont-ils quelque chose à ajouter?

**Mme Campbell:** Les dispositions du projet de loi doivent être lus à la lumière de l'objet du projet de loi, qui est très clair. L'alinéa 10(1)d) a effectivement suscité certaines inquiétudes parce que, bien qu'il soit fondé sur de bonnes intentions, si les conditions dans le pays étranger étaient particulièrement pénibles, cela pourrait peser lourdement sur la décision, dans le cas d'une personne qui souffre de son incarcération à l'étranger. On craignait toutefois que l'inverse pourrait ne pas être vrai. Une personne incarcérée dans un autre pays dont les conditions sont comparables à celles du Canada. L'objet du projet de loi est de protéger la société et d'assurer la réinsertion du contrevenant, objectif qui peut le mieux être atteint dans le pays d'origine et dans le régime qui y prévaut. Il est important de ne pas perdre cela de vue. Pour revenir aux dispositions qui énoncent l'objet du projet de loi, il faut les lire de concert avec l'alinéa 10(1)d).

Au sein du ministère, comme M. Payette l'a dit, il y a un certain nombre de processus internes comportant divers mécanismes de freins et contrepoids. Bien que les Services correctionnels canadiens s'occupent de préparer les dossiers de transfèrement, il arrive souvent que le sous-ministre du ministère où M. Payette et moi-même travaillons se fasse demander de fournir des conseils supplémentaires pour s'assurer que rien n'a été négligé. Il y a un certain nombre de mécanismes internes qui nous aident.

**Le sénateur Joyal:** Y a-t-il un processus d'appel de la décision du ministre?

**M. Payette:** À l'heure actuelle, cette décision peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire, mais en termes de processus interne, le contrevenant, si sa demande est rejetée, peut en présenter une nouvelle. Il a la possibilité de présenter une nouvelle demande ou d'essayer de faire changer la décision.

[Français]

Il s'agit de corriger toutes les inexactitudes que peuvent renfermer les dossiers.

[Traduction]

**M. Laprade:** C'est pourquoi le projet de loi exige que le ministre donne ses motifs par écrit. Le contrevenant les reçoit. Il peut présenter une nouvelle demande, produire une réfutation ou présenter d'autres renseignements. Comme M. Payette l'a dit, il



trying to convince the minister that some of the grounds that the minister is using are not accurate or whatever. At that point, another application could be brought.

**Senator Joyal:** Am I correct in saying that there is no formal appeal process except the general protection that someone could claim under section 7 of the Charter?

**Mr. Bélisle:** There is no formal appeal process, senator, no.

**Senator Joyal:** I look at paragraph (d), and I read section 6 of the Charter, and you probably think I am obsessed with it, but I am trying to understand how the Charter will apply. It says every citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada.

Canada signs a treaty with a foreign country to make it easy for its citizens to come within. There is a responsibility that the offender has taken upon himself or herself, because he or she committed an offence, but nevertheless he or she is protected under sections 6, 7 and 12 of the Charter.

As much as I agree with the purpose of the bill, we must ensure that the system works in a way that meets the Charter tests in the determination of a decision that affects the living conditions and the physical integrity of the person. That is what I believe is the compelling question on this. Paragraph (d) directly refers to the human rights of the person. It triggers all the international conventions that Canada has signed when it uses the phrase, "security or human rights." It is very broad. It is everything. It does not specify only the Charter, or the Canadian Human Right Act, or international covenants, or the protection of youth that Senator Pearson has been working on, the international convention, and so forth.

I am sure you laboured with these issues. Someday, a Canadian citizen abroad might feel aggrieved that the process was not open enough or convincing enough, that the decision appeared to be too arbitrary, in his or her opinion, and then fight the system. If we are to adopt this bill in its present form, and I have no objection to it in principle, because I think it is an improvement, we must ensure that it meets the test of the Charter.

**Mr. Laprade:** If I may, the process we have had since 1978 is exactly the same as what we have in Bill C-15 in the sense of the decision-making aspects. It is the minister who makes the decision as to whether or not the person would be transferred out of the country or back into Canada, and that has been the case since 1978. This does not change any aspect regarding that, except that it requires the minister to put it in writing when he decides to not grant the application. If the minister contemplated not consenting to a transfer, without this being couched in any legislation, the offender would be advised of the recommendation not to accept this transfer and would have a chance to make representation to the minister.

peut aussi reformuler sa demande après avoir franchi la première étape qui consiste à tenter de convaincre le ministre que certains motifs invoqués ne sont pas exacts ou quoi que ce soit. À ce moment-là, il peut formuler une nouvelle demande.

**Le sénateur Joyal:** Ai-je raison de dire qu'il n'y a aucun mécanisme officiel d'appel, sauf la protection générale que quelqu'un peut invoquer aux termes de l'article de la Charte?

**M. Bélisle:** Non, sénateur, il n'y a aucun processus d'appel officiel.

**Le sénateur Joyal:** Je lis l'alinéa d) et je lis l'article 6 de la Charte et vous trouverez probablement que je suis obnubilé par tout cela, mais j'essaie de comprendre comment la Charte va s'appliquer. Elle dit que tout citoyen canadien a le droit d'entrer au Canada, d'y demeurer et d'en sortir.

Le Canada signe un traité avec un pays étranger pour rendre plus facile à ses citoyens de venir chez nous. Il y a une responsabilité que le contrevenant a assumé lui-même ou elle-même parce qu'il ou elle a commis une infraction, mais néanmoins, il ou elle est protégé aux termes des articles 6, 7 et 12 de la Charte.

J'ai beau être d'accord avec l'objet du projet de loi, nous devons veiller à ce que le système fonctionne de telle manière que l'on respecte les critères énoncés dans la Charte pour la prise d'une décision qui touche les conditions de vie et l'intégrité physique de la personne. C'est là à mon avis la question cruciale à cet égard. L'alinéa d) évoque explicitement les droits de la personne. Cela déclenche toutes les conventions internationales dont le Canada est signataire quand on utilise l'expression «la sécurité du délinquant ou ses droits de la personne». C'est très vaste. Cela touche absolument tout. Pas seulement la Charte, mais aussi la Loi canadienne sur les droits de la personne, les conventions internationales, la protection des jeunes à laquelle travaille le sénateur Pearson, les traités internationaux, et cetera.

Je suis sûr que vous avez travaillé sur ces questions. Un jour, un citoyen canadien à l'étranger pourrait être affligé que le processus ne soit pas suffisamment ouvert ou suffisamment convaincant, que la décision semble être trop arbitraire, à son avis, et qu'il s'en prenne au système. Si nous devons adopter le projet de loi sous sa forme actuelle, et je n'ai pas d'objection, car je pense que c'est une amélioration, nous devons être sûrs qu'il passe le test de la Charte.

**M. Laprade:** Si vous me le permettez, le processus que nous avons depuis 1978 est exactement le même que celui du projet de loi C-15 pour ce qui est des prises de décision. C'est le ministre qui décide ou non du transfèrement de la personne hors du pays ou vers le Canada, ce qui est le cas depuis 1978. Rien ne change à ce niveau, sauf que le ministre est tenu d'informer par écrit sa décision de refuser la demande. Si le ministre envisage de ne pas donner de consentement au transfèrement, sans que cela soit formulé par une loi, le délinquant sera informé de la recommandation de ne pas accepter ce transfert et il pourra présenter des observations au ministre.

You asked why there is no appeal. The minister cannot be the appeal level of his own decision. At this point, the only other step that remains to the offender is judicial review, if the offender believes the minister inappropriately used his discretion in disallowing the transfer.

**Senator Joyal:** I do not want to take too much time, but clause 2(a) mentions that the person, in the opinion of the minister, might commit a terrorist offence under the Criminal Code. This is an encompassing motive in the bill. I totally agree with you.

After the decision of minister, what is the level of appeal? It is a Federal Court judge, and there is no question about that. We have the Citizenship Act, and my colleagues will remember Bill C-11 where we questioned an administrative decision that was not subject to appeal. Many groups came forward to discuss the issue of a minister's discretion, especially on the issue of terrorism, and we all know that this is the buzzword today. The person has his or her rights protected in the form of a guaranteed process of review. That discretion is reviewable to guarantee the impartiality of the decision, in a way.

[Translation]

**Senator Nolin:** I would like to get back to the issue of consent. Could you explain to me the rationale behind the proposed section 8(5) and the whole question of persons authorized to consent. I understand the meaning of this provision, but the actual wording seems quite complex. I have no problem with the definition as it appears in the Young Offenders Act. How does this work? If young offenders fall into this category, are they then conditionally released or must they be transferred? I do not quite understand how this provision works.

**Mr. Payette:** Are you referring to subsection 5?

**Senator Nolin:** Subsection 8(5).

**Senator Rivest:** "Transfèrement" is a rather odd choice of words in French.

**Senator Nolin:** Let us focus on the consent issue. Then, we can look at the title of the act. The words "released on conditions" is not clear. The expression "est libérée sous condition" in the French version is not clear either. I understand what you are trying to say, but I am not certain that this is the correct choice of words in French.

**Mr. Laprade:** The expression "released on conditions" refers to the province where the person is detained, or the province where the person is granted conditional release, while the words "or is to be transferred" refer to an offender who is being detained abroad.

**Senator Nolin:** If an offender is being conditionally released, why is that person's consent required?

Vous vous demandez pourquoi il n'y a pas d'appel. On ne peut pas en appeler au ministre contre une décision qu'il a prise lui-même. À ce stade, le contrôle judiciaire est le seul autre recours que peut utiliser le délinquant, s'il croit que le ministre a utilisé, de manière inappropriée, son pouvoir discrétionnaire pour refuser le transfèrement.

**Le sénateur Joyal:** Je ne veux pas prendre trop de temps, mais l'alinéa 2a) mentionne que la personne, selon l'avis du ministre, pourrait commettre une infraction de terrorisme au sens du Code criminel. C'est un motif englobant dans le projet de loi. Je suis entièrement d'accord avec vous.

Après la décision du ministre, quel est le niveau de recours? C'est, sans aucun doute, un juge de la Cour fédérale. Nous avons la Loi sur la citoyenneté et mes collègues se souviendront du projet de loi C-11 quand nous nous sommes interrogés sur une décision administrative qui ne faisait l'objet d'aucun appel. De nombreux groupes ont comparu pour débattre de la question du pouvoir discrétionnaire d'un ministre, surtout sur la question du terrorisme, et nous savons tous que c'est un mot à la mode, aujourd'hui. Les droits de la personne sont protégés par un processus d'examen garanti. Ce pouvoir discrétionnaire est examiné afin de garantir l'impartialité de la décision.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** J'aimerais revenir sur la question de consentement. J'aimerais que vous m'expliquiez comment vous en êtes venu à la rédaction du paragraphe 5 de l'article 8, lorsqu'il est question des tuteurs et curateurs. Je comprends le sens de l'article mais la facture du texte m'apparaît très complexe. Je n'ai pas de difficulté avec la définition prévue dans la Loi sur les jeunes. Comment fonctionne-t-elle? Si ces personnes entrent dans cette définition, elles sont libérées sous conditions ou doivent être transférées? J'ai de la difficulté à comprendre comment fonctionne ce paragraphe.

**M. Payette:** Vous avez dit que c'est le paragraphe 5?

**Le sénateur Nolin:** Le paragraphe 5 de l'article 8.

**Le sénateur Rivest:** Le transfèrement est un mot bizarre en français.

**Le sénateur Nolin:** Concentrons-nous sur le consentement. Après nous pourrions nous occuper du nom du traité. Quand vous dites après la virgule: «est libérée». Ce n'est pas clair, même en anglais. Je comprends ce que vous voulez dire. Je ne suis pas certain que le texte est tout à fait français.

**M. Laprade:** Le terme «est libérée sous condition» fait référence à «la province où la personne est détenue» ou de la province, où elle «est libérée sous condition» et le dernier, «ou doit être transférée», désigne une personne qui est à l'étranger.

**Le sénateur Nolin:** Si elle est libérée sous condition, en quoi son consentement est-il nécessaire?



**Mr. Payette:** We are talking here about young offenders. Under certain circumstances, young offenders are not old enough to give their consent. It all depends on the province. For example, a province may require an offender to be 14 years or older, or 15 years or older, in order to give consent.

We wanted to make the legislation as flexible as possible in so far as young offenders, children and persons suffering from a mental disorder are concerned. These matters comes under the authority of the provincial government.

**Senator Nolin:** And that is the reason why you require the consent of the provincial authority.

**Mr. Payette:** Yes, especially in the case of persons who are under the authority of a province — for example, persons found not guilty on account of mental disorder.

**Senator Nolin:** The consent of the provincial authority is required. This is clearly stated in the proposed section 9(1).

**Mr. Laprade:** That is correct.

**Senator Nolin:** In fact, there are two government authorities: on the one hand, the federal minister who is the relevant authority within the meaning of the act, and the provincial authority, most likely the minister. Correct?

**Mr. Laprade:** The proposed subsection 5 refers to the authorization to give consent in accordance with the laws of the province. This means that the provinces, which have responsibility for civil law, all have similar, but not necessarily identical, requirements in place when it comes to persons authorized to consent on behalf of an adolescent or child. That is what is meant here by provincial authority. It is not just a reference to the provincial authority in charge of corrections.

**Senator Nolin:** It is a reference to the authority who has jurisdiction in accordance with civil law.

**Mr. Laprade:** Yes.

**Senator Nolin:** I simply want to be certain that the proposed subsection 5 is clear. It allows for such a broad interpretation that provincial authorities will have ample room to exercise consent. Is that what you were trying to accomplish?

**Mr. Payette:** Yes.

[English]

**Senator Pearson:** I was impressed when I read that, when the minister and relevant provincial authorities consent to the transfer of the offender, they shall consider — it is not “will,” they “shall” consider — the best interests of the young person. When dealing with a child, that is the primary consideration. I was very pleased to see that.

[Translation]

**Senator Nolin:** I have one last question for you concerning the scope of the protection afforded to people. Does the treaty preclude your extending protection to all persons residing in

**M. Payette:** Ici on parle de jeunes délinquants. Il y a quand même certains actes ou certaines conditions où ils ne sont pas en âge de donner leur consentement. Cela dépend de la province. Par exemple, une province peut exiger que la personne ait 14 ans ou plus ou 15 ans ou plus.

On voulait essayer de mettre autant de souplesse dans la loi que possible. En ce qui concerne les jeunes contrevenants, les enfants et les personnes qui souffrent de désordres mentaux. Ce sont des questions régies par le gouvernement provincial.

**Le sénateur Nolin:** C'est pour cette raison que vous exigez le consentement de l'autorité provinciale?

**M. Payette:** Surtout oui. Lorsque la personne tombe sous l'égide de l'autorité provinciale dans le cas, par exemple, de personnes déclarées non coupables à cause de troubles mentaux.

**Le sénateur Nolin:** Le consentement de l'autorité provinciale est toujours nécessaire. Le paragraphe 1, de l'article 9, le dit clairement

**M. Laprade:** C'est vrai.

**Le sénateur Nolin:** Cela fait partie de l'autorité canadienne. Il y a deux autorités gouvernementales: d'une part, le ministre fédéral, qui a la responsabilité en vertu de la loi et, d'autre part, une autorité provinciale, de toute évidence, ministérielle?

**M. Laprade:** Ce qui est visé par le paragraphe 5, lorsqu'on parle de l'autorité en vertu des droits de la province, c'est que les provinces, qui sont responsables du droit civil, ont toutes des exigences similaires mais pas nécessairement les mêmes lorsqu'il s'agit de gardiens, de personnes aptes à donner un consentement à la place d'un adolescent ou d'un enfant, par exemple. C'est ce qu'on vise par autorité provinciale. On ne parle pas seulement de l'autorité provinciale correctionnelle.

**Le sénateur Nolin:** L'autorité qui a juridiction en droit civil.

**M. Laprade:** Oui.

**Le sénateur Nolin:** Je veux simplement m'assurer que le paragraphe 5 soit compréhensible. L'interprétation est assez large pour s'assurer que les responsables provinciaux y trouveront amplement de pouvoir pour être capable d'exercer leur consentement. C'est ce que vous avez essayé de faire?

**M. Payette:** Oui.

[Traduction]

**Le sénateur Pearson:** J'ai été impressionné de lire que, quand le ministre et l'autorité provinciale compétente consentent au transfèrement du délinquant, ils tiennent compte de l'intérêt de l'adolescent. C'est la considération primordiale lorsqu'on a affaire à un enfant. J'ai été très heureux de constater cela.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** J'aurais une dernière question concernant l'étendue de la couverture protégeant les individus. Est-ce le traité qui vous empêche d'étendre cette protection à tous les individus

Canada, and not just to Canadian citizens? In other words, an immigrant who chooses Canada as his new home is not protected, as long as he is not a Canadian citizen. In that case, it may be better for these persons not to travel outside the country.

**Mr. Payette:** The law applies only to Canadian citizens.

**Senator Nolin:** Is protection under the terms of the treaty limited to our nationals, a rather odd choice of words?

**Mr. Laprade:** Pursuant to the Immigration Act, these permanent residents would become persons ineligible to remain in Canada from the moment that are found guilty of a criminal offence. As a result, they would be deported.

**Senator Joyal:** Even after they had served their sentence abroad?

**Senator Nolin:** They would no longer be eligible to become Canadian citizens at some point in the future.

[English]

**Senator Christensen:** I have four questions of clarification. These issues were raised during second reading.

How many children under 12 have we ever had applications for, or have any children ever been any transferred back to Canada?

**Mr. Payette:** As I said, earlier, I asked Foreign Affairs to contact their missions, the international transfers unit, and the response we received yesterday was that there have been none.

**Senator Christensen:** There have never been any of which you are aware. It was put there to try to cover all the bases, and I presume that the committee of 91 groups that reviewed this made that recommendation.

The process, of course, is triggered by a person who has been incarcerated in a foreign country or in Canada making a request to be transferred, and then the two countries involved have to be in agreement with that transfer. There was a question about the person being transferred having equal status, if you will, in the agreement process with two recognized countries or non-state entities. Is there a legal problem with an individual having that same weight of agreement as the two states?

**Mr. Payette:** Senator, in a bilateral treaty, there are only two equal parties, and they are the sending state and the receiving state, Canada and the foreign state. The offender must consent to the transfer.

**Senator Christensen:** You are saying three parties must agree. There are really only two.

**Mr. Payette:** Exactly.

**Senator Christensen:** The individual has to give consent. He or she must be willing to go; is that right?

qui résident au Canada et non pas seulement aux citoyens canadiens? Autrement dit, l'immigrant qui a décidé de choisir le Canada comme terre d'accueil n'est pas protégé tant qu'il n'est pas citoyen canadien? Il est donc préférable pour ces individus de ne pas voyager.

**M. Payette:** La loi s'applique uniquement aux citoyens canadiens.

**Le sénateur Nolin:** Est-ce le traité qui limite cette couverture à nos «nationaux», expression que je trouve bizarre?

**M. Laprade:** Aux termes de la Loi sur l'immigration, ces résidents permanents deviendraient des personnes non éligibles à demeurer au Canada à partir du moment où ils seraient condamnés à des infractions criminelles. De ce fait, ils seraient déportés.

**Le sénateur Joyal:** Même après avoir purgé leur sentence à l'étranger?

**Le sénateur Nolin:** Ils ne pourraient plus être de futurs citoyens canadiens.

[Traduction]

**Le sénateur Christensen:** J'ai quatre questions pour obtenir des précisions. Ces questions ont été soulevées lors de la deuxième lecture.

Combien d'enfants âgés de moins de 12 ans nous ont-ils envoyé des demandes ou y a-t-il eu des transfèrements d'enfants vers le Canada?

**M. Palette:** Comme je l'ai dit tout à l'heure, j'ai demandé aux affaires étrangères de contacter leurs missions, l'unité de transfèrement internationale, et d'après la réponse que nous avons reçue hier, il n'y en a jamais eu.

**Le sénateur Christensen:** Il n'y en a jamais eu à votre connaissance. Cela était inscrit pour parer à toute éventualité et je suppose que le comité des 91 organismes, qui a revu le projet de loi, a fait cette recommandation.

Le processus est, bien sûr, déclenché par une personne détenue dans un pays étranger ou au Canada qui demande à être transférée, puis les deux pays concernés doivent s'entendre sur ce transfèrement. Il y a la question de la personne transférée qui a le même statut, pour ainsi dire, dans le processus d'entente que les deux pays reconnus ou les deux entités non reconnues comme État. Y a-t-il un problème juridique lorsqu'une personne est sur le même pied que deux États pour conclure une entente?

**M. Payette:** Sénateur, dans un traité bilatéral, il n'y a que deux parties égales, le pays qui transfère et le pays qui accueille, le Canada et l'État étranger. Le délinquant doit consentir au transfèrement.

**Le sénateur Christensen:** Vous dites que les trois parties doivent être d'accord. Il n'y en a vraiment que deux.

**M. Payette:** Exactement.

**Le sénateur Christensen:** La personne doit donner son consentement. Il ou elle doit vouloir partir, est-ce exact?



**Mr. Payette:** That is right. Mr. Laprade could answer the legal questions better than I could, but offenders are always free to bring a lawsuit if they feel they have been unjustly treated. They can ask for a judicial review if they feel they have been unjustly dealt with or transferred against their will or if a condition was not met. By and large, from a status point of view, there are only two parties, Canada and the foreign state.

**Mr. Laprade:** The consent aspect is consent to a transfer. Consent to a transfer under the act is a consent to a transfer process happening. It is not a consent in respect of the negotiations of treaties. We have to separate these elements. Consenting in the transfer process is consenting to a physical transfer, rather than the aspect of consenting to agreements that are being made between two countries.

**Senator Christensen:** Where we do not have treaties or conventions and are entering into an arrangement with a non-state entity, what status does the country where that non-state entity have if they did not agree? Say it was Hong Kong or Taiwan, China. Could it say, "No, we do not agree that you can enter into this arrangement?"

**Mr. Payette:** That happens frequently. Missions will propose that treaties be signed and arrangements be signed for mutual legal assistance in criminal matters, extradition arrangements and treaties for the transfer of offenders, and they are free to say yes or no.

**Senator Christensen:** Those arrangements are conditional on the country.

**Mr. Payette:** Always.

**Senator Christensen:** The minister reviews and makes the final decision. Which minister does that?

**Mr. Payette:** For the time being, until the legislation is changed, it is the Solicitor General of Canada. However, we are working on changing the legislation so that it will be the minister of our new department, the Department of Public Safety and Emergency Preparedness.

**Senator Christensen:** You will need further legislation.

**Mr. Payette:** That is right. Legally, it is the Solicitor General of Canada.

**Senator Joyal:** Again dealing with subclause 10(1) paragraph (d), how will you interpret that?

**Mr. Payette:** Given the humanitarian purpose of the legislation, it is certainly in line with one of the fundamental purposes of the legislation.

One of the compelling reasons would be difficult conditions of incarceration and treatment of the offender. This amendment is in line with the primary objective of the bill.

**M. Payette:** C'est exact. M. Laprade est mieux placé que moi pour répondre aux questions juridiques, mais les délinquants sont toujours libres d'intenter des poursuites s'ils estiment avoir été traités injustement. Ils peuvent demander un contrôle judiciaire s'ils estiment avoir été traités injustement, transférés contre leur volonté ou si une condition n'a pas été respectée. Mais, du point de vue du statut, il n'y a que deux parties, le Canada et l'État étranger.

**M. Laprade:** À propos du consentement, il s'agit du consentement au transfèrement. Le consentement au transfèrement en vertu de la loi est un consentement à un processus de transfèrement en cours. Il ne s'agit pas d'un consentement concernant les négociations des traités. Nous devons faire la distinction entre ces éléments. Le consentement au transfèrement est un consentement à un transfèrement qui a lieu, plutôt qu'un consentement aux ententes conclues entre deux pays.

**Le sénateur Christensen:** Lorsque nous n'avons pas de traité ni de convention et que nous concluons une entente avec une entité non reconnue comme État, quel est le statut du pays, où se trouve cette entité non reconnue comme État, s'il n'est pas d'accord? Par exemple, si c'était Hong Kong ou Taiwan, la Chine. Est-ce qu'elle pourrait dire: «Non, nous ne consentons pas à ce que vous concluez cette entente?»

**M. Payette:** Cela arrive souvent. Les missions consulaires proposeront que des traités et des ententes soient signés pour une entraide juridique dans les affaires criminelles, les accords et les traités d'extradition pour le transfèrement des délinquants; ils sont libres d'accepter ou de refuser.

**Le sénateur Christensen:** Ces ententes dépendent des pays.

**M. Payette:** Toujours.

**Le sénateur Christensen:** Le ministre examine et prend la décision finale. Quel est le ministre qui en est chargé?

**M. Payette:** Pour l'instant, jusqu'à ce que la loi change, c'est le Solliciteur général du Canada. Cependant, nous cherchons actuellement à modifier la loi afin que ce soit la ministre de notre nouveau ministère, le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile.

**Le sénateur Christensen:** Vous aurez besoin d'une autre loi.

**M. Payette:** Oui. Légalement, c'est le Solliciteur général du Canada.

**Le sénateur Joyal:** Pour revenir à l'alinéa 10(1)d), comment l'interprétez-vous?

**M. Payette:** Étant donné que l'objectif essentiel de la loi est d'ordre humanitaire, il est certainement aligné à l'un des objets fondamentaux de la loi.

Des conditions difficiles au niveau de l'incarcération et du traitement du délinquant constitueraient une raison impérieuse. Cette modification s'aligne sur l'objectif primaire du projet de loi.

**Ms. Campbell:** Certainly, the offender will bring to the attention of the authorities in the application if there are grievous conditions and affronts to human rights. We would expect to see that in the application. Additionally, information would come from our foreign missions consular staff to advise us of particular conditions that may be occurring. Officials are aware of conditions in certain countries.

Those elements of information would be brought to bear. I would emphasize that, even in the absence of egregious conditions, the bill has a purpose that would still be pertinent in such a situation.

**Senator Joyal:** It would be in the context of the report of Amnesty International, for example, on the conditions of prisoners in various countries where Canada might have a treaty or agreement. How many of those do we have?

**Mr. Payette:** There is a mix. We have more than 11 or 12 bilateral treaties. Canada is a signatory to multilateral conventions to which more than 45 countries are signatories. In total, there are more than 45.

**Ms. Campbell:** In our function, we read, study and remain in contact on a regular basis with many organizations around the world that monitor prison conditions. That is one part of our information base as advisers.

**Senator Joyal:** Is it your objective to add to the number of the agreements on the basis of the international report that provides that countries X, Y, Z have horrendous conditions and legal systems? To me, human rights also refer to the legal system and not only to the physical conditions of the incarceration. We know that the legal system in some countries is not reliable for many reasons. I can think of many countries with which Canada would provide benefit for its citizens if it had treaties of that nature. We know that the systems in many countries do not meet what we deem to be proper standards in today's world. I do not need to provide the names. Is it part of your policy to develop agreement and priority with those countries?

**Mr. Payette:** On a regular basis, we meet with foreign affairs officials and target various parts of the world. They have plans for which treaties and negotiations are being actively pursued and are showing the most promise. We do that on a regular basis.

**Ms. Campbell:** We will look at conditions, the number of offenders and Canadians in foreign countries. Our approach is to put treaties in place before they are needed. Certainly, places of real pressure would be targeted as priorities.

**Senator Joyal:** We know the countries that comprise part of the drug rings. Senator Nolin probably knows more than I do about that. The bulk of the offences involve drugs, especially when dealing with certain regions of the world

**Mme Campbell:** Le délinquant informera l'autorité compétente s'il y a des atteintes graves aux droits de la personne. Nous nous attendons à voir cela dans l'application du projet de loi. En outre, les renseignements proviendraient de nos missions consulaires à l'étranger sur les conditions particulières qui peuvent exister. Le personnel des missions connaît les conditions qui existent dans certains pays.

Ces renseignements serviront à quelque chose. J'ajouterai que même en l'absence de mauvaises conditions, le projet de loi reste encore pertinent dans une telle situation.

**Le sénateur Joyal:** Ce serait dans le contexte du rapport d'Amnistie internationale, par exemple, sur la condition des prisonniers dans divers pays avec lesquels le Canada pourrait avoir un traité ou une entente. Il y en a combien?

**M. Payette:** Un mélange. Nous avons plus de 11 ou 12 traités bilatéraux. Le Canada est signataire de conventions multilatérales auxquelles ont adhéré plus de 45 pays. Au total, il y en a plus de 45.

**Mme Campbell:** Nos fonctions nous demandent de lire, d'étudier et de rester en contact régulier avec de nombreuses organisations dans le monde qui surveillent les conditions d'emprisonnement. En tant que conseillers, c'est une partie de notre base d'information.

**Le sénateur Joyal:** Pour les prochaines ententes, envisagez-vous de consulter le rapport international qui énumère les pays où les conditions d'emprisonnement sont épouvantables et les systèmes juridiques horribles? À mon avis, les droits de la personne doivent aussi inclure le système juridique et pas seulement les conditions d'emprisonnement. Nous savons que le système juridique de certains pays n'est pas fiable pour de nombreuses raisons. Je peux songer à de nombreux pays avec lesquels le Canada pourrait avoir des traités de ce genre pour le plus grand bien de ses citoyens. Nous savons que les systèmes de nombreux pays ne répondent pas aux critères que nous jugeons appropriés dans le monde d'aujourd'hui. Je n'ai pas besoin de les nommer. Est-ce que votre politique envisage la conclusion d'ententes avec ces pays et de le faire en priorité?

**M. Payette:** Nous rencontrons régulièrement des fonctionnaires des Affaires étrangères et nous choisissons diverses régions du monde. Ils ont des plans relatifs aux traités et négociations en cours et qui ont le plus de chances d'aboutir. C'est quelque chose que nous faisons régulièrement.

**Mme Campbell:** Nous examinons les conditions, le nombre des délinquants et des Canadiens dans les pays étrangers. Notre approche est de signer des traités avant d'en avoir besoin. Évidemment, la priorité sera accordée aux pays où il y a le plus de problèmes.

**Le sénateur Joyal:** Nous connaissons les pays qui font partie du trafic de la drogue. Le sénateur Nolin en sait probablement plus que moi à ce sujet. Les drogues constituent la majorité des infractions, surtout dans certaines régions du monde où nous



where we know this is happening. Senator Nolin's committee has studied this issue professionally and he could probably testify on the issue.

It would seem to be sound Canadian policy in respect of its citizens to target the countries where we know the largest number of offences, especially involving youth, is to be pursued in priority.

**The Chairman:** Mr. Laprade, Mr. Payette and Ms. Campbell, thank you for giving your time and being here with us this evening to share your expertise and background on Bill C-15. You have been frank and forthcoming with your answers in interaction with senators.

Ms. Campbell, on behalf of senators and myself, our deepest condolences to the colleagues, friends and family of Mr. Richard Zubrycki.

**Ms. Campbell:** Thank you. I will pass those sentiments on.

The committee continued in camera.

OTTAWA, Thursday, May 13, 2004

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-15, to implement treaties and administrative arrangements on the international transfer of persons found guilty of criminal offences, met this day at 10:50 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

**Senator George J. Furey (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-15, to implement treaties and administrative arrangements on the international transfer of persons found guilty of criminal offences?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the short title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 2 to 10 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 11 to 20 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 21 to 30 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 31 to 43 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1, the short title, carry?

savons qu'il y a un trafic. Le comité du sénateur Nolin a fait une étude approfondie sur cette question, il pourrait probablement témoigner sur cette question.

Il semble que ce serait une bonne politique pour le Canada, à l'égard de ses citoyens, de cibler en priorité les pays dans lesquels nous savons qu'il y a le plus grand nombre d'infractions, commises surtout par des adolescents.

**Le président:** Monsieur Laprade, monsieur Payette et madame Campbell, merci d'être venus nous faire part de votre expertise et de vos antécédents concernant le projet de loi C-15. Vous avez fait preuve, dans vos réponses aux sénateurs, de franchise et de cordialité.

Madame Campbell, au nom des sénateurs et au mien, je vous présente mes plus sincères condoléances aux collègues, aux amis et à la famille de M. Richard Zubrycki.

**Mme Campbell:** Merci. Je leur en ferai part.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

OTTAWA, le jeudi 13 mai 2004

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-15, Loi de mise en oeuvre des traités ou des ententes administratives sur le transfèrement international des personnes reconnues coupables d'infractions criminelles, se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, pour procéder à l'étude article par article du projet de loi.

**Le sénateur George J. Furey (président)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour que nous procédions à l'étude article par article du projet de loi C-15, Loi de mise en oeuvre des traités ou des ententes administratives sur le transfèrement international des personnes reconnues coupables d'infractions criminelles?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Le titre est-il réservé?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le titre abrégé est-il réservé?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les articles 2 à 10 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les articles 11 à 20 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les articles 21 à 30 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les articles 31 à 43 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 1, le titre abrégé, est-il adopté?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators, that this bill be reported without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** It is agreed, honourable senators, that I report this bill at the next sitting of the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you, senators.

The committee adjourned.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le titre est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour que nous adoptions le projet de loi sans amendement?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour que je fasse rapport de ce projet de loi à la prochaine séance du Sénat?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Merci, honorables sénateurs.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Wednesday, May 12, 2004**

*From the Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada:*

Mary Campbell, Acting Director General, Corrections and Criminal Justice Directorate, Community Safety and Partnerships;

Normand Payette, Acting Director, Corrections Policy Division, Corrections and Criminal Justice Directorate, Community Safety and Partnerships.

*From the Department of Justice Canada:*

Michel Laprade, Senior Counsel, Legal Services, Correctional Service Canada.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 12 mai 2004**

*Du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada:*

Mary Campbell, directrice générale intérimaire, Affaires correctionnelles et de justice pénale, Sécurité de la population et partenariats;

Normand Payette, directeur intérimaire, Division des politiques correctionnelles, Affaires correctionnelles et de justice pénale, Sécurité de la population et partenariats.

*Du ministère de la Justice du Canada:*

Michel Laprade, avocat-conseil, Services juridiques du Service correctionnel du Canada.







Third Session  
Thirty-seventh Parliament, 2004

SENATE OF CANADA

---

*Standing Senate Committee on*

## **Legal and Constitutional Affairs**

*Chairman:*  
The Honourable GEORGE J. FUREY

---

**INDEX**

OF PROCEEDINGS

*(Issues Nos. 1 to 9 inclusive)*

Troisième session de la  
trente-septième législature, 2004

SÉNAT DU CANADA

---

*Comité sénatorial permanent des*

## **Affaires juridiques et constitutionnelles**

*Président :*  
L'honorable GEORGE J. FUREY

---

**INDEX**

DES DÉLIBÉRATIONS

*(Fascicules n<sup>os</sup> 1 à 9 inclusivement)*



Prepared by

Ariane Bissonnette

Information and Documentation Resource Service

**LIBRARY OF PARLIAMENT**

Compilé par

Ariane Bissonnette

Service de ressources d'information et de documentation

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**



## SENATE OF CANADA

Legal and Constitutional Affairs,  
Standing Senate Committee  
3rd Session, 37th Parliament, 2004

### INDEX

(Issues 1-9 inclusive)

### COMMITTEE

#### Legal and Constitutional Affairs, Standing Senate Committee

##### Motions and agreements

Bill C-3, 8:4,61-70  
Bill C-5, 2:5,41-2  
Bill C-14, 5:4,8-10  
Bill C-15, 9:5,29-30  
Bill C-16, 4:7,104  
Bill C-17, 7:4,8-9  
Bill C-20, 7:6,45-6  
Bill C-250, 4:8,104-9  
Bill S-15, 4:6,84  
Budget, approval, 2:4-5,41  
Committee to continue in camera, 1:16  
Document, printing as appendix, 7:6  
Organization meeting, 1:4-6,10-3  
Robinson, Svend, testimony, 4:7  
Senator Andreychuk to be Deputy Chair, 7:4,8

##### Orders of reference

Bill C-3, 7:3  
Bill C-5, 2:3  
Bill C-14, 4:3  
Bill C-15, 9:3  
Bill C-16, 2:3  
Bill C-17, 5:3  
Bill C-20, 5:3  
Bill C-250, 3:3  
Bill S-6, 1:3  
Bill S-11, 6:3  
Bill S-15, 4:3

Procedure, 1:13-5; 3:56-8; 4:11-2,65,98-104; 5:52-3; 8:44-7

##### Questions of privilege and points of order

In camera meeting, Senator Joyal, 4:107  
Opportunity for Senator Lynch-Staunton to have all of his questions answered, Senator Cools, 2:31-2

##### Reports to Senate

Bill C-3, without amendment, 8:8  
Bill C-5, without amendment, 2:7  
Bill C-14, without amendment, 5:7  
Bill C-15, without amendment, 9:6  
Bill C-16, without amendment, 4:10  
Bill C-17, without amendment, 7:7  
Bill C-20, without amendment but with observations, 8:5-7  
Bill C-250, without amendment, 4:10  
Bill S-15, without amendment but with observations, 4:9  
Expenses incurred during the Second Session of the 37th Parliament, 1:9

### SENATORS

#### Andreychuk, Hon. Raynell

Bill C-3, 7:15-6,33,42; 8:11,17-9,36-7,48-51,55-69  
Bill C-16, 2:47,50-3,61; 3:15,44-6; 4:71-2  
Bill C-17, 5:17-20; 6:34-7  
Bill C-20, 5:28-9; 7:43  
Bill C-250, 4:35-7,57-9  
Bill S-6, 1:19-22,39,44-6; 6:9-13,18-20  
Bill S-11, 6:24-5,28-30  
Bill S-15, 4:82-3  
Committee, procedure, 1:13-5; 4:101; 5:52; 8:45

## SÉNAT DU CANADA

Affaires juridiques et constitutionnelles,  
Comité sénatorial permanent  
3<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> législature, 2004

### INDEX

(Fascicules 1-9 inclusivement)

### COMITÉ

#### Affaires juridiques et constitutionnelles, Comité sénatorial permanent

##### Motions et conventions

Budget, approbation, 2:4-5,41  
Comité poursuivra ses travaux à huis clos, 1:16  
Document, annexion au procès-verbal, 7:6  
Projet de loi C-3, 8:4,61-70  
Projet de loi C-5, 2:5,41-2  
Projet de loi C-14, 5:4,8-10  
Projet de loi C-15, 9:5,29-30  
Projet de loi C-16, 4:7,104  
Projet de loi C-17, 7:4,8-9  
Projet de loi C-20, 7:6,45-6  
Projet de loi C-250, 4:8,104-9  
Projet de loi S-15, 4:6,84  
Réunion d'organisation, 1:4-6,10-3  
Robinson, Svend, témoignage, 4:7  
Sénateur Andreychuk sera vice-présidente, 7:4,8

##### Ordres de renvoi

Projet de loi C-3, 7:3  
Projet de loi C-5, 2:3  
Projet de loi C-14, 4:3  
Projet de loi C-15, 9:3  
Projet de loi C-16, 2:3  
Projet de loi C-17, 5:3  
Projet de loi C-20, 5:3  
Projet de loi C-250, 3:3  
Projet de loi S-6, 1:3  
Projet de loi S-11, 6:3  
Projet de loi S-15, 4:3

Procédure, 1:13-5; 3:56-8; 4:11-2,65,98-104; 5:52-3; 8:44-7

##### Questions de privilège et appels au règlement

Occasion pour le sénateur Lynch-Staunton d'obtenir les réponses à toutes ses questions, sénateur Cools, 2:31-2  
Réunion à huis clos, Sénateur Joyal, 4:107

##### Rapports au Sénat

Dépenses contractées au cours de la deuxième session de la 37<sup>ième</sup> législature, 1:9  
Projet de loi C-3, sans amendement, 8:8  
Projet de loi C-5, sans amendement, 2:7  
Projet de loi C-14, sans amendement, 5:7  
Projet de loi C-15, sans amendement, 9:6  
Projet de loi C-16, sans amendement, 4:10  
Projet de loi C-17, sans amendement, 7:7  
Projet de loi C-20, sans amendement, mais avec des observations, 8:5-7  
Projet de loi C-250, sans amendement, 4:10  
Projet de loi S-15, sans amendement, mais avec des observations, 4:9

### SÉNATEURS

#### Andreychuk, honorable Raynell

Comité, procédure, 1:13-5; 4:101; 5:52; 8:45  
Projet de loi C-3, 7:15-6,33,42; 8:11,17-9,36-7,48-51,55-69  
Projet de loi C-16, 2:47,50-3,61; 3:15,44-6; 4:71-2  
Projet de loi C-17, 5:17-20; 6:34-7  
Projet de loi C-20, 5:28-9; 7:43  
Projet de loi C-250, 4:35-7,57-9  
Projet de loi S-6, 1:19-22,39,44-6; 6:9-13,18-20  
Projet de loi S-11, 6:24-5,28-30

**Baker, Hon. George**

Bill C-14, 4:114-8  
 Bill C-20, 5:43,47-9,51  
 Bill S-6, 1:23-6

**Banks, Hon. Tommy**

Bill C-250, 4:37-40,55-7  
 Bill S-6, 6:9,18-20

**Beaudoin, Hon. Gérard A., Deputy Chairman of the Committee**

Bill C-5, 2:15-6  
 Bill C-14, 4:112-3  
 Bill C-16, 2:45-6,59-60; 4:70-1,79  
 Bill C-17, 5:12-4,23-4  
 Bill C-20, 5:26-7,32,36-7,40,47-8,51  
 Bill C-250, 4:22-3,35,52-4,87,105-9  
 Bill S-6, 1:16,21-4,36-7  
 Bill S-15, 4:83  
 Committee, procedure, 1:14; 4:12,102  
 Organization meeting, 1:10

**Bryden, Hon. John G.**

Bill C-5, 2:21  
 Bill C-16, 2:47-9,63-4; 3:19-21; 4:73-4,78  
 Bill C-250, 4:97  
 Bill S-6, 1:29-31,47-9

**Buchanan, Hon. John MacLennan**

Bill C-16, 2:64-5  
 Bill S-15, 4:82  
 Committee, procedure, 1:14

**Christensen, Hon. Ione**

Bill C-15, 9:26-7

**Cools, Hon. Anne C.**

Bill C-3, 7:30-1,39-41; 8:24,27-8  
 Bill C-5, 2:42  
 Bill C-16, 2:61-3; 3:22-3  
 Bill C-20, 7:45  
 Bill C-250, 3:30-8,70-3,76-7; 4:21,24-6,38,60-1,64,92-8,105-9  
 Bill S-6, 6:17-9  
 Bill S-15, 4:83  
 Committee, procedure, 1:13-5; 3:57; 4:11-2,98-104  
 Organization meeting, 1:12  
 Opportunity for Senator Lynch-Staunton to have all of his questions answered, 2:31-2

**Di Nino, Hon. Consiglio**

Bill C-16, 4:77-8

**Furey, Hon. George, Chairman of the Committee**

Bill C-3, 7:14,23,31-4; 8:11-2,27-8,32,48,51,54-5,59-70  
 Bill C-5, 2:15-6,20-2,31-2,36,41-2  
 Bill C-14, 4:109-10,118,131; 5:8-10  
 Bill C-15, 9:7-10,29-30  
 Bill C-16, 2:47,51,54-8,61,66; 3:10-3,46,54; 4:80,104  
 Bill C-17, 5:10-2,16,20,24; 6:21,34,39; 7:8-9  
 Bill C-20, 5:26,32-3,36-43,49-52; 7:25-6,43-6  
 Bill C-250, 3:23,31,34-8,58,63,69,73-4,77; 4:21-9,34-5,60-1,64,89-93, 96-8,104-109  
 Bill S-6, 1:16,19,22,32,35-6,39-40,43-4; 6:11-2,15-20  
 Bill S-11, 6:21,24,28-31  
 Bill S-15, 4:83-4  
 Budget, approval, 2:41  
 Committee, procedure, 1:13-5; 3:56-8; 4:11-2,65,98-104; 5:52-3; 8:44-7  
 Organization meeting, 1:10-3  
 Senator Andreychuk to be Deputy Chair, 7:8

**Andreychuk, honorable Raynell – Suite**

Projet de loi S-15, 4:82-3

**Baker, honorable George**

Projet de loi C-14, 4:114-8  
 Projet de loi C-20, 5:43,47-9,51  
 Projet de loi S-6, 1:23-6

**Banks, honorable Tommy**

Projet de loi C-250, 4:37-40,55-7  
 Projet de loi S-6, 6:9,18-20

**Beaudoin, honorable Gérard A., vice-président du Comité**

Comité, procédure, 1:14; 4:12,102  
 Projet de loi C-5, 2:15-6  
 Projet de loi C-14, 4:112-3  
 Projet de loi C-16, 2:45-6,59-60; 4:70-1,79  
 Projet de loi C-17, 5:12-4,23-4  
 Projet de loi C-20, 5:26-7,32,36-7,40,47-8,51  
 Projet de loi C-250, 4:22-3,35,52-4,87,105-9  
 Projet de loi S-6, 1:16,21-4,36-7  
 Projet de loi S-15, 4:83  
 Réunion d'organisation, 1:10

**Bryden, honorable John G.**

Projet de loi C-5, 2:21  
 Projet de loi C-16, 2:47-9,63-4; 3:19-21; 4:73-4,78  
 Projet de loi C-250, 4:97  
 Projet de loi S-6, 1:29-31,47-9

**Buchanan, honorable John MacLennan**

Comité, procédure, 1:14  
 Projet de loi C-16, 2:64-5  
 Projet de loi S-15, 4:82

**Christensen, honorable Ione**

Projet de loi C-15, 9:26-7

**Cools, honorable Anne C.**

Comité, procédure, 1:13-5; 3:57; 4:11-2,98-104  
 Occasion pour le sénateur Lynch-Staunton d'obtenir les réponses à toutes ses questions, 2:31-2  
 Projet de loi C-3, 7:30-1,39-41; 8:24,27-8  
 Projet de loi C-5, 2:42  
 Projet de loi C-16, 2:61-3; 3:22-3  
 Projet de loi C-20, 7:45  
 Projet de loi C-250, 3:30-8,70-3,76-7; 4:21,24-6,38,60-1,64,92-8,105-9  
 Projet de loi S-6, 6:17-9  
 Projet de loi S-15, 4:83  
 Réunion d'organisation, 1:12

**Di Nino, honorable Consiglio**

Projet de loi C-16, 4:77-8

**Furey, honorable George, président du Comité**

Budget, approbation, 2:41  
 Comité, procédure, 1:13-5; 3:56-8; 4:11-2,65,98-104; 5:52-3; 8:44-7  
 Projet de loi C-3, 7:14,23,31-4; 8:11-2,27-8,32,48,51,54-5,59-70  
 Projet de loi C-5, 2:15-6,20-2,31-2,36,41-2  
 Projet de loi C-14, 4:109-10,118,131; 5:8-10  
 Projet de loi C-15, 9:7-10,29-30  
 Projet de loi C-16, 2:47,51,54-8,61,66; 3:10-3,46,54; 4:80,104  
 Projet de loi C-17, 5:10-2,16,20,24; 6:21,34,39; 7:8-9  
 Projet de loi C-20, 5:26,32-3,36-43,49-52; 7:25-6,43-6  
 Projet de loi C-250, 3:23,31,34-8,58,63,69,73-4,77; 4:21-9,34-5, 60-1,64,89-93,96-8,104-109  
 Projet de loi S-6, 1:16,19,22,32,35-6,39-40,43-4; 6:11-2,15-20  
 Projet de loi S-11, 6:21,24,28-31  
 Projet de loi S-15, 4:83-4  
 Réunion d'organisation, 1:10-3  
 Sénateur Andreychuk sera vice-présidente, 7:8



**Harb, Hon. Mac**

Bill C-14, 4:118

**Jaffer, Hon. Mobina S.B.**

Bill C-14, 4:124-5  
 Bill C-17, 5:20  
 Bill C-250, 3:32; 4:87-9  
 Bill S-6, 1:31-2  
 Committee, procedure, 5:53

**Joyal, Hon. Serge**

Bill C-3, 7:19-22,34-8,42-3; 8:23-4,37-8,43-4,53,58-61  
 Bill C-5, 2:16-9,38-41  
 Bill C-14, 4:110,126-30; 5:8-9  
 Bill C-15, 9:13-4,17,20-9  
 Bill C-16, 2:55-8,65-6; 3:13-5,47,50-4; 4:72-4,79-80  
 Bill C-17, 5:14-6,21-4; 6:32-9  
 Bill C-20, 5:30-3,40-52; 7:25,43-5  
 Bill C-250, 3:75; 4:40-2,91-3,106-7  
 Bill S-6, 1:23,26-30,38-42,50; 6:10-5  
 Bill S-11, 6:25-31  
 Bill S-15, 4:82-3  
 Committee, procedure, 4:99-101; 5:52; 8:46-7  
 In camera meeting, 4:107  
 Organization meeting, 1:10  
 Senator Andreychuk to be Deputy Chair, 7:8

**Kinsella, Hon. Noël A.**

Bill C-3, 8:42  
 Bill C-5, 2:19-21,37-8  
 Bill C-14, 4:120-2  
 Committee, procedure, 8:46

**Lapointe, Hon. Jean**

Bill S-6, 6:16-7,20

**Lynch-Staunton, Hon. John**

Bill C-3, 7:29-30,38-9; 8:51-2,55-7,62-8  
 Bill C-5, 2:11-5,32-6  
 Bill C-250, 4:21,25-30

**Mercer, Hon. Terry M.**

Bill C-3, 7:36; 8:20-1,41,51,61-3,66  
 Bill C-5, 2:36  
 Bill C-15, 9:18-20  
 Committee, procedure, 8:45-7

**Murray, Hon. Lowell**

Bill C-5, 2:22-3

**Nolin, Hon. Pierre Claude**

Bill C-3, 8:19-20,23,26  
 Bill C-5, 2:24-5,39-42  
 Bill C-14, 5:8-9  
 Bill C-15, 9:11,15-7,24-6  
 Bill C-16, 2:48,53; 3:16-8,49,54-6  
 Bill C-17, 5:10  
 Bill C-20, 5:41-3,48-51  
 Bill C-250, 3:25,31-2  
 Bill S-6, 6:8-11,14-5,18  
 Committee, procedure, 1:14; 8:44-7

**Pearson, Hon. Landon Carter**

Bill C-3, 7:41-2; 8:63  
 Bill C-15, 9:17-8,25  
 Bill C-16, 2:54-5; 3:12-3,47-8; 4:75-6  
 Bill C-17, 5:16-7  
 Bill C-250, 3:74-5; 4:35,39,50,55,60-2  
 Committee, procedure, 8:47

**Prud'homme, Hon. Marcel**

Bill C-5, 2:40-1

**Harb, honorable Mac**

Projet de loi C-14, 4:118

**Jaffer, honorable Mobina S.B.**

Comité, procédure, 5:53  
 Projet de loi C-14, 4:124-5  
 Projet de loi C-17, 5:20  
 Projet de loi C-250, 3:32; 4:87-9  
 Projet de loi S-6, 1:31-2

**Joyal, honorable Serge**

Comité, procédure, 4:99-101; 5:52; 8:46-7  
 Projet de loi C-3, 7:19-22,34-8,42-3; 8:23-4,37-8,43-4,53,58-61  
 Projet de loi C-5, 2:16-9,38-41  
 Projet de loi C-14, 4:110,126-30; 5:8-9  
 Projet de loi C-15, 9:13-4,17,20-9  
 Projet de loi C-16, 2:55-8,65-6; 3:13-5,47,50-4; 4:72-4,79-80  
 Projet de loi C-17, 5:14-6,21-4; 6:32-9  
 Projet de loi C-20, 5:30-3,40-52; 7:25,43-5  
 Projet de loi C-250, 3:75; 4:40-2,91-3,106-7  
 Projet de loi S-6, 1:23,26-30,38-42,50; 6:10-5  
 Projet de loi S-11, 6:25-31  
 Projet de loi S-15, 4:82-3  
 Réunion à huis clos, 4:107  
 Réunion d'organisation, 1:10  
 Sénateur Andreychuk sera vice-présidente, 7:8

**Kinsella, honorable Noël A.**

Comité, procédure, 8:46  
 Projet de loi C-3, 8:42  
 Projet de loi C-5, 2:19-21,37-8  
 Projet de loi C-14, 4:120-2

**Lapointe, Hon. Jean**

Projet de loi S-6, 6:16-7,20

**Lynch-Staunton, honorable John**

Projet de loi C-3, 7:29-30,38-9; 8:51-2,55-7,62-8  
 Projet de loi C-5, 2:11-5,32-6  
 Projet de loi C-250, 4:21,25-30

**Mercer, honorable Terry M.**

Comité, procédure, 8:45-7  
 Projet de loi C-3, 7:36; 8:20-1,41,51,61-3,66  
 Projet de loi C-5, 2:36-7  
 Projet de loi C-15, 9:18-20

**Murray, honorable Lowell**

Projet de loi C-5, 2:22-3

**Nolin, honorable Pierre Claude**

Comité, procédure, 1:14; 8:44-7  
 Projet de loi C-3, 8:19-20,23,26  
 Projet de loi C-5, 2:24-5,39-42  
 Projet de loi C-14, 5:8-9  
 Projet de loi C-15, 9:11,15-7,24-6  
 Projet de loi C-16, 2:48,53; 3:16-8,49,54-6  
 Projet de loi C-17, 5:10  
 Projet de loi C-20, 5:41-3,48-51  
 Projet de loi C-250, 3:25,31-2  
 Projet de loi S-6, 6:8-11,14-5,18

**Pearson, honorable Landon Carter**

Comité, procédure, 8:47  
 Projet de loi C-3, 7:41-2; 8:63  
 Projet de loi C-15, 9:17-8,25  
 Projet de loi C-16, 2:54-5; 3:12-3,47-8; 4:75-6  
 Projet de loi C-17, 5:16-7  
 Projet de loi C-250, 3:74-5; 4:35,39,50,55,60-2

**Prud'homme, honorable. Marcel**

Projet de loi C-5, 2:40-1

**Rivest, Hon. Jean-Claude**

Bill C-3, 7:23-4,33; 8:21-2,54  
 Bill C-15, 9:12-3,24

**Robichaud, Hon. Fernand**

Bill C-3, 8:65,68-9

**St. Germain, Hon. Gerry**

Bill C-16, 3:11-2,21-2,48-50  
 Bill C-250, 3:27-31,36,72-3; 4:105-9  
 Committee, procedure, 3:58

**Smith, Hon. David P.**

Bill C-3, 7:16-7,42; 8:24-6,63,69  
 Bill C-5, 2:15  
 Bill C-14, 4:118,123  
 Bill C-16, 2:52; 4:71  
 Bill C-20, 5:27-8,38-9,50  
 Bill C-250, 3:31,34; 4:30-2,89-91  
 Bill S-6, 1:28-30,51-2  
 Bill S-15, 4:82  
 Committee, procedure, 1:15  
 Committee to continue in camera, 1:16

**Stratton, Hon. Terry**

Bill C-3, 7:17-8,22-4,32-4  
 Bill C-250, 4:12,32-4

**Tkachuk, Hon. David**

Bill C-250, 3:33-6,66-70  
 Committee, procedure, 3:56-7

**Rivest, honorable Jean-Claude**

Projet de loi C-3, 7:23-4,33; 8:21-2,54  
 Projet de loi C-15, 9:12-3,24

**Robichaud, honorable Fernand**

Projet de loi C-3, 8:65,68-9

**St. Germain, honorable Gerry**

Comité, procédure, 3:58  
 Projet de loi C-16, 3:11-2,21-2,48-50  
 Projet de loi C-250, 3:27-31,36,72-3; 4:105-9

**Smith, honorable David P.**

Comité, procédure, 1:15  
 Comité poursuivra ses travaux à huis clos, 1:16  
 Projet de loi C-3, 7:16-7,42; 8:24-6,63,69  
 Projet de loi C-5, 2:15  
 Projet de loi C-14, 4:118,123  
 Projet de loi C-16, 2:52; 4:71  
 Projet de loi C-20, 5:27-8,38-9,50  
 Projet de loi C-250, 3:31,34; 4:30-2,89-91  
 Projet de loi S-6, 1:28-30,51-2  
 Projet de loi S-15, 4:82

**Stratton, honorable Terry**

Projet de loi C-3, 7:17-8,22-4,32-4  
 Projet de loi C-250, 4:12,32-4

**Tkachuk, honorable David**

Comité, procédure, 3:56-7  
 Projet de loi C-250, 3:33-6,66-70

## SUBJECTS

**Amendments and Corrections Act, 2003**

Consular fees, 5:11-7,20,23-4  
 Customs legislation, 5:11-4  
 Death benefit, 6:38-9  
 Lieutenant-governors, disability benefits, pensions, 5:11-3,23-4; 6:32-7  
 Parliamentary compensation, 5:11,20-3  
 Positions, titles, 5:17-20  
 Survivors, 6:37-8

**Bill C-3** – Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act  
 Discussion, 7:9-43; 8:9-70

**Bill C-5** – Act respecting the effective date of the representation order of 2003  
 Discussion, 2:8-42

**Bill C-14** – Act to amend the Criminal Code and other Acts  
 Discussion, 4:109-31; 5:4,8-10

**Bill C-15** – International Transfer of Offenders Act  
 Discussion, 9:7-30

**Bill C-16** – Sex Offender Information Registration Act  
 Discussion, 2:42-66; 3:7-23,38-56; 4:66-80

**Bill C-17** – Amendments and Corrections Act, 2003  
 Discussion, 5:10-24; 6:21,32-9

**Bill C-20** – Act to change the names of certain electoral districts  
 Discussion, 5:25-53; 7:25-6,43-6

**Bill C-250** – Act to amend the Criminal Code (hate propaganda)  
 Discussion, 3:23-38,58-77; 4:12-64,84-98,104-9

**Bill S-6** – Act to amend the Criminal Code (lottery schemes)  
 Discussion, 1:16-53; 6:6-20

## SUJETS

**Circonscriptions électorales, noms, modifications**

Aperçu général, 5:25-6  
 Comité, rapport, 5:30-3,43-4  
 Coûts, 5:35-41  
 Facteur historique, 5:37  
 Conséquences, 5:35-8  
 Législation  
 But, 5:33  
 Recommandation royale, 5:40-1; 7:25-6,43-4  
 Parlement, primauté, 5:47  
 Procédure et affaires de la Chambre, Comité permanent, Seizième rapport, 7:44-5  
 Processus, 5:26-51  
 Tribunaux, décisions, 5:51-2

**Circonscriptions électorales, nouvelles limites, mise en œuvre**

Aperçu général, 2:8-11  
 Comité consultatif des partis politiques, 2:36-7  
 Commission, création, 2:17-8  
 Consultation, 2:15,18  
 Délai, 2:12-4,19-25  
 Directeur général des élections  
 Avis, communication, 2:26-7  
 Budget, 2:35-6,39  
 Consultation, 2:39  
 Lettre du 15 juillet 2003, 2:26,32,37  
 Directeurs du scrutin, nomination, formation, 2:22-3,27,32-3,37  
 Électeurs  
 Inscription, 2:22-3,28-30,34-5,40  
 Liste, 2:22-3,40  
 Parité, 2:16-7  
 Élections Canada, préparatifs électoraux, 2:25-31,34,37  
*Figueroa c. Canada*, affaire, 2:18-9  
 Législation  
 Chambre des communes, position, 2:24  
 Impact, 7:39-41



**Bill S-11 – Statutes Repeal Act**

Discussion, 6:21-32

**Bill S-15 – Act to amend the Act of incorporation of Queen's Theological College**

Discussion, 4:80-4

**Criminal Code and others acts, amendments**

Aircraft in flight, use of force, 4:111

Auditor General, forthcoming report, 4:129-30

Bill C-36, 4:125-7,130

Canadian Charter of Rights and Freedoms, compatibility, 4:112-3

Computer systems, protection, 4:112,119-22

Spam, 4:122-3

Viruses, 4:123-4

Deadly traps, 4:110-1,118-20

In camera hearings, 4:120,124-5

National Security and Defence, Standing Senate Committee, recommendations, 4:129

*R. v. Hurrell*, case, 4:111,114-6

Right to privacy, 4:112-3

Search warrants, 4:111,114-20

Treasury Board, guidelines, 4:126-8

Underlying principles, 4:118-20

**Electoral districts, names, changes**

Committee, report, 5:30-3,43-4

Costs, 5:35-41

Courts, decisions, 5:51-2

Historical factor, 5:37

Implications, 5:35-8

Legislation

Purpose, 5:33

Royal recommendation, 5:40-1; 7:25-6,43-4

Overview, 5:25-6

Parliament, supremacy, 5:47

Procedure and House Affairs, Standing Committee, Sixteenth Report, 7:44-5

Process, 5:26-51

**Hate propaganda**

Case law

*Harding*, 4:39*Hugh Owens*, 4:19,36*Keegstra*, 3:26,29-32; 4:12,15-9,56-7,96*McAleer*, 4:34-5*R. v. Harding*, 4:19,39*Trinity Western University v. British Columbia College of Teachers*, 4:18*Virginia v. Black*, 4:44*Vriend*, 4:22-3

Defences, 4:18-9,38-40

Definitions

Hate, 4:12-6,37-8,51

Sexual orientation, 3:25-6,36-8; 4:12,23-8,51,86,92-4

Groups involved, 3:34-6

Homosexual behaviour, implications, 4:20-1,25-7,37

Homosexuality, legal status, 3:33-4

Intent, concept, 4:52-60

Legislation

Concerns, 4:43-52,85-7

Implications, 4:16-7,61-4

Need, 3:36; 4:13-5,24-7,32-3,51,94-5

Overview, 3:24-7

Religious freedom and freedom of speech, 3:26-33; 4:12-22,28-32, 35-6,40-3,51-2,86-91,95-7

Violence against gays, 4:33-4

**Legislation that has not been brought into force within ten years of receiving Royal Assent, repeal**

Changes suggested, 6:22-4,31

Process, 6:22-8

**Circonscriptions électorales, nouvelles limites, mise en œuvre -- Suite**

Mandat fixe, 2:15-6

Projet de loi C-24, mise en œuvre, 2:30-1,39

Projet de loi C-69, 2:38

Projet de loi S-7, 2:38

Système électoral, Sénat, révision, 2:16-8

**Code criminel et autres lois, amendements**

Aéronef en vol, recours à la force, 4:111

Audiences à huis clos, 4:120,124-5

Charte canadienne des droits et libertés, conformité, 4:112-3

Conseil du Trésor, lignes directrices, 4:126-8

Droit à la vie privée, 4:112-3

Mandats de perquisition, 4:111,114-20

Ordinateurs, protection, 4:112,119-22

Messages non sollicités, 4:122-3

Virus, 4:123-4

Principes sous-jacents, 4:118-20

Projet de loi C-36, 4:125-7,130

*R. c. Hurrell*, affaire, 4:111,114-6

Sécurité nationale et défense, Comité sénatorial permanent, recommandations, 4:129

Trappes meurtrières, 4:110-1,118-20

Vérificatrice générale, prochain rapport, 4:129-30

**Délinquants, transfèrement international**

Aperçu général, 9:7-9

Consentement, 9:20-8

Délinquants et infractions, statistiques, 9:12,18

Double citoyenneté, 9:9-11

Entente administrative, 9:15-7

États-Unis, 9:13,17

Jeunes, 9:12,25-6

Législation, portée, 9:25-6

Loi de 1978, 9:15

Pardon étranger, 9:11

Prisonniers, conditions, 9:28-9

Processus, 9:12-27

Traités internationaux, 9:28-9

Victimes, 9:9-11

**Délinquants sexuels, registre**

Association canadienne de la police professionnelle (ACPP), position, 3:8-10

Association du Barreau canadien, position, préoccupations, 4:66-70,76-9

Autres pays, 2:54-8,61,65; 3:10

Base de données

Accès, 2:64-5; 3:40

Administration, 2:51-2

Données, appariement, 3:53-4

Zones de recherche, 3:9

Casier judiciaire, Loi, lien, 2:62-3

Charte canadienne des droits et libertés, compatibilité, 2:43-6,49-50, 59-60; 3:40-5; 4:68-71,74-5,79

Consultation, 2:44; 3:39-42,50-1

Coûts, 3:9,47

Défaut de s'enregistrer, 3:10

Demande de révocation, 2:60

Délinquants sexuels et agressions sexuelles, nombre, 3:20-1; 4:71,77

Discretion judiciaire, 3:10,40-1

Identification par les empreintes génétiques, Loi, 2:65

Infractions, liste, 3:54-6

Législation

Amendements, 2:44; 3:41-2

Application, surveillance, 3:11,17-8,47-50

But et portée, 2:42-3,58; 3:9-13,18,39,42,46-9

Constitutionnalité, 3:41

Demande de présenter, 2:62

Liberté de circulation, 3:51-4; 4:79-80

Ministre, témoignage, 2:47

*Morgenthaler*, affaire, 4:69-70

### Legislation that has not been brought into force within ten years of receiving Royal Assent, repeal – *Cont'd*

- Process, 6:22-8 – *Cont'd*
- Bill C-205, comparison, 6:23-6,31
- Constitutionality, 6:28-31
- Referendum*, case, 6:30-1

### Lottery schemes

- Casinos, 1:19-20,51
- Committee, briefing document, discussion, 6:16-9
- Controls, 1:45-7
- Criminal Code
  - Amendment, 1:23-5
  - Gambling provisions, 1:26; 6:6-7
- Federal government, guiding principles, 6:14-5
- Federal- provincial- territorial agreements, 6:7-9,15
- Furney*, case, 6:8
- Gamblers and gambling
  - Prevention and treatment, 1:47-50; 6:11-2
  - Research, 1:33-4,43-5
- Horse racing, 1:51-2
- Legislation, implications, 6:8,13-4,19-20
- Loto Canada, 6:12-3
- National committee, establishment, recommendation, 1:33,42-3
- Provinces, 6:7-13
- Public health issue, 1:50-2
- Video lottery terminals (VLTs)
  - Federal and provincial jurisdiction, 1:20-2,36-7
  - Gamblers, 1:25-6,30-1,37-8
  - Legislation, scope, purpose, 1:19,23-4
  - Location, 1:31-2,41-2; 6:11-2
  - New Brunswick, referendum, 1:29-31
  - Provinces, 1:25-6
  - Quebec, 1:26-8,36
  - Research, 1:34-5
  - Social and economic implications, 1:16-20,32,38-41; 6:16-7

### New electoral boundaries, implementation

- Advisory Committee on Political Parties, 2:36
- Bill C-24, implementation, 2:30-1,39
- Bill C-69, 2:38
- Bill S-7, 2:38
- Chief Electoral Officer
  - Budget, 2:35-6,39
  - Consultation, 2:39
  - Letter of July 15, 2003, 2:26,32,37
  - Views, communication, 2:26-7
- Commission, establishment, 2:17-8
- Consultation, 2:15,18
- Elections Canada, election readiness, 2:25-31,34,37
- Electoral system, Senate, review, 2:16-8
- Figueroa v. Canada*, case, 2:18-9
- Fixed terms, 2:15-6
- Legislation
  - House of Commons, position, 2:24
  - Impact, 7:39-41
- Overview, 2:8-11
- Returning officers, appointment, training, 2:22-3,27,32-3,37
- Time-frame, 2:12-4,19-25
- Voters
  - List, 2:22-3,40
  - Parity, 2:16-7
  - Registration, 2:22-3,28-30,34-5,40

### Offenders, international transfer

- Administrative agreement, 9:15-7
- Consent, 9:20-8
- Dual citizenship, 9:9-11
- International treaties, 9:28-9
- Legislation, scope, 9:25-6
- 1978 legislation, 9:15
- Offenders and offences, statistics, 9:12,18

### Délinquants sexuels, registre -- *Suite*

- Ontario, contestation judiciaire, 2:57
- Outil administratif qui ne fait pas partie de la peine, 3:44-5; 4:72-5
- Processus, 2:43,55-7,61-2
- Projet de loi C-7, 2:45; 3:53-4
- Projet de loi C-23, 3:8-9
- Québec, position, 2:58-9
- R. c. Budrio*, affaire, 2:59-60
- Récidivistes, 3:15
- Registre des délinquants sexuels de l'Ontario, 2:52-4,61-4; 3:13,18,44-6
- Rétroactivité, 2:44-51; 3:16-7,42
- Suspects, élimination, processus, 3:19-22
- Thérapie et traitement, 3:13-6,22-3
- Vie privée et confidentialité, 2:65-6

### Loi modificative et rectificative (2003)

- Douanes, législation, 5:11-4
- Lieutenant-gouverneurs, prestations d'invalidité, pensions, 5:11-3,23-4; 6:32-7
- Parlementaires, rémunération, 5:11,20-3
- Postes, titres, 5:17-20
- Prestation consécutive au décès, 6:38-9
- Services consulaires, prix, 5:11-7,20,23-4
- Survivants, 6:37-8

### Lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction, abrogation

- Changements proposés, 6:22-4,31
- Processus, 6:22-8
- Constitutionnalité, 6:28-31
- Projet de loi C-205, comparaison, 6:23-6,31
- Referendum*, affaire, 6:30-1

### Loteries

- Appareils de loterie vidéo (ALV)
  - Emplacement, 1:31-2,41-2; 6:11-2
  - Joueurs, 1:25-6,30-1,37-8
  - Juridiction fédérale et provinciale, 1:20-2,36-7
  - Législation, portée, but, 1:19,23-4
  - Nouveau-Brunswick, référendum, 1:29-31
  - Provinces, 1:25-6
  - Québec, 1:26-8,36
  - Recherche, 1:34-5
  - Répercussions sociales et économiques, 1:16-20,32,38-41; 6:16-7
- Casinos, 1:19-20,51
- Code criminel
  - Amendement, 1:23-5
  - Jeux de hasard, dispositions, 1:26; 6:6-7
- Comité, document d'information, discussion, 6:16-9
- Comité national, création, recommandation, 1:33,42-3
- Contrôles, 1:45-7
- Courses de chevaux, 1:51-2
- Ententes fédérales, provinciales, territoriales, 6:7-9,15
- Furney*, affaire, 6:8
- Gouvernement fédéral, principes directeurs, 6:14-5
- Jeux de hasard et joueurs
  - Prévention et traitement, 1:47-50; 6:11-2
  - Recherche, 1:33-4,43-5
- Législation, implications, 6:8,13-4,19-20
- Loto Canada, 6:12-3
- Provinces, 6:7-13
- Question de santé publique, 1:50-2

### Partis politiques, enregistrement

- Autres pays, 8:12-3,20-2
- Candidats, seuil, 7:11-2,23,38-9
- Charte canadienne des droits et libertés, 7:24
- Cour suprême
  - Décision, répercussions, 7:9-10,13-4,26-7; 8:10-1,16-7,24-7
  - Rôle, pouvoirs, 7:17-9,31-4
- Critères, 7:10-1,36-7; 8:12-3,21-2,43-4,54-5
- Directeur général des élections, rôle et responsabilités, 7:27-8,33-6,40-2;



**Offenders, international transfer – *Cont'd***

- Overview, 9:7-9
- Pardons granted abroad, 9:11
- Prisoners, conditions, 9:28-9
- Process, 9:12-27
- United States, 9:13,17
- Victims, 9:9-11
- Young persons, 9:12,25-6

**Political parties, registration**

- Anti-abuse measures, 7:11-2,28
- Bill C-24, 7:39,42-3; 8:21-3,28-9,38-41,45,48-50
- Canadian Charter of Rights and Freedoms, 7:24
- Candidate threshold, 7:11-2,23,38-9
- Chief Electoral Officer, role and responsibilities, 7:27-8,33-6,40-2; 8:17-9,42-4
- Criteria, 7:10-1,36-7; 8:12-3,21-2,43-4,54-5
- Deadline set by the Supreme Court, 8:37,44-6,49-54,60-1
- Electoral system, 8:23-4
- Figueroa v. Canada*, 7:9-10,14,17-20,26,42-3; 8:10
- Legislation
  - Coming into force, 7:12,23-4; 8:51-2,55-60
  - Compliance, costs, 8:20-1
  - Consultation, 8:49-51
  - Impact, 7:14-5,28-9,32-3,40-1; 8:10,14-7,36,48-51
  - Implementation, 7:29-30
  - Position and concerns, 8:29-36
  - Study, 7:20-1,24-5
  - Sunset clause, 7:14
- Other countries, 8:12-3,20-2
- Political parties
  - Financing, 7:39-41; 8:22-3,27-8
  - Members and membership, number, fees, 7:11,22-3,37-8,42
  - Official status, 7:16-7
- Political party, definition, 7:11-6,21-2,27,37-8,42-3; 8:12,17-9,36-7,41-3
- Supreme Court
  - Role, powers, 7:17-9,31-4
  - Ruling, implications, 7:9-10,13-4,26-7; 8:10-1,16-7,24-7

**Queen's Theological College**

- Act of incorporation, 4:80-4

**Sex offenders, registry**

- Administrative tool and not part of the sentence, 3:44-5; 4:72-5
- Bill C-7, 2:45; 3:53-4
- Bill C-23, 3:8-9
- Canadian Bar Association, position, concerns, 4:66-70,76-9
- Canadian Charter of Rights and Freedoms, compatibility, 2:43-6,49-50, 59-60; 3:40-5; 4:68-71,74-5,79
- Canadian Professional Police Association (CPPA), position, 3:8-10
- Consultation, 2:44; 3:39-42,50-1
- Costs, 3:9,47
- Criminal Records Act, relationship, 2:62-3
- Database
  - Access, 2:64-5; 3:40
  - Administration, 2:51-2
  - Data matching, 3:53-4
  - Search fields, 3:9
- DNA Identification Act, 2:65
- Failure to register, 3:10
- Judicial discretion, 3:10,40-1
- Legislation
  - Amendments, 2:44; 3:41-2
  - Constitutionality, 3:41
  - Demand to bring forward, 2:62
  - Enforcement, monitoring, 3:11,17-8,47-50
  - Purpose and scope, 2:42-3,58; 3:9-13,18,39,42,46-9
- Minister, testimony, 2:47
- Mobility rights, 3:51-4; 4:79-80
- Morgenthaler*, case, 4:69-70
- Offences, list, 3:54-6
- Ontario, court challenge, 2:57

**Partis politiques, enregistrement -- *Suite***

- Directeur général des élections, rôle et responsabilités -- *Suite* 8:17-9,42-4
- Echéancier établi par la Cour suprême, 8:37,44-6,49-54,60-1
- Figueroa c. Canada*, 7:9-10,14,17-20,26,42-3; 8:10
- Législation
  - Conformité, coûts, 8:20-1
  - Consultation, 8:49-51
  - Entrée en vigueur, 7:12,23-4; 8:51-2,56-60
  - Étude, 7:20-1,24-5
  - Impact, 7:14-5,28-9,32-3,40-1; 8:10,14-7,36,48-51
  - Mise en œuvre, 7:29-30
  - Position et préoccupations, 8:29-36
  - Réexamen, 7:14
- Mesures anti-abus, 7:11-2,28
- Parti politique, définition, 7:11-6,21-2,27,37-8,42-3; 8:12,17-9,36-7,41-3
- Partis politiques
  - Financement, 7:39-41; 8:22-3,27-8
  - Membres et adhésion, nombre, cotisations, 7:11,22-3,37-8,42
  - Statut officiel, 7:16-7
- Projet de loi C-24, 7:39,42-3; 8:21-3,28-9,38-41,45,48-50
- Système électoral, 8:23-4

**Projet de loi C-3 – Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu**

- Discussion, 7:9-43; 8:9-70

**Projet de loi C-5 – Loi sur la date de prise d'effet du décret de représentation électorale de 2003**

- Discussion, 2:8-42

**Projet de loi C-14 – Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois**

- Discussion, 4:109-31; 5:4,8-10

**Projet de loi C-15 – Transfèrement international des délinquants, Loi**

- Discussion, 9:7-30

**Projet de loi C-16 – Enregistrement de renseignements sur les délinquants**

- sexuels, Loi
- Discussion, 2:42-66; 3:7-23,38-56; 4:66-80

**Projet de loi C-17 – Loi modificative et rectificative (2003)**

- Discussion, 5:10-24; 6:21,32-9

**Projet de loi C-20 – Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales**

- Discussion, 5:25-53; 7:25-6,43-6

**Projet de loi C-250 – Loi modifiant le Code criminel (propagande haineuse)**

- Discussion, 3:23-38,58-77; 4:12-64,84-98,104-9

**Projet de loi S-6 – Loi modifiant le Code criminel (loteries)**

- Discussion, 1:16-53; 6:6-20

**Projet de loi S-11 – Abrogation des lois. Loi**

- Discussion, 6:21-32

**Projet de loi S-15 – Loi modifiant la Loi constituant en corporation le Queen's Theological College**

- Discussion, 4:80-4

**Propagande haineuse**

- Aperçu général, 3:24-7
- Comportement homosexuel, implications, 4:20-1,25-7,37
- Définitions
  - Haine, 4:12-6,37-8,51
  - Orientation sexuelle, 3:25-6,36-8; 4:12,23-8,51,86,92-4
- Groupes impliqués, 3:34-6
- Homosexualité, statut légal, 3:33-4
- Intention, concept, 4:52-60
- Jurisprudence
  - Hugh Owens*, 4:19,36

**Sex offenders, registry—Cont'd**

Ontario Sex Offender Registry, 2:52-4,61-4; 3:13,18,44-6  
 Other countries, 2:54-8,61,65; 3:10  
 Privacy and confidentiality, 2:65-6  
 Process, 2:43,55-7,61-2  
 Quebec, position, 2:58-9  
*R. v. Budrio*, case, 2:59-60  
 Repeat offenders, 3:15  
 Retroactivity, 2:44-51; 3:16-7,42  
 Sex offenders and sexual assaults, number, 3:20-1; 4:71,77  
 Suspects, elimination, process, 3:19-22  
 Termination order, 2:60  
 Therapy and treatment, 3:13-6,22-3

**Propagande haineuse – Suite****Jurisprudence -- Suite**

*Keegstra*, affaire, 3:26,29-32; 4:12,15-9,56-7,96  
*McAleer*, 4:34-5  
*R. c. Harding*, 4:19,39  
*Trinity Western University c. British Columbia College of Teachers*, 4:18  
*Virginia v. Black*, 4:44  
*Vriend*, 4:22-3  
 Législation  
 Implications, 4:16-7,61-4  
 Nécessité, 3:36; 4:13-5,24-7,32-3,51,94-5  
 Préoccupations, 4:43-52,85-7  
 Liberté de culte et liberté d'expression, 3:26-33; 4:12-22,28-32,35-6,40-3,  
 51-2,86-91,95-7  
 Défenses, 4:18-9,38-40  
 Violence contre les gais, 4:33-4

**Queen's Theological College**

Loi constituant en corporation, 4:80-4

**WITNESSES AND ADVISERS**

**Arnold, Joan**, Director, Pensions Legislation Development, Pensions  
 Division, Treasury Board Secretariat  
 Bill C-17, 5:13,24; 6:32-9

**Arron, Laurie**, Director of Advocacy, Egale  
 Bill C-250, 3:63-6,69-70,74-6

**Besner, Julie**, Counsel, Justice Department  
 Bill C-14, 4:115

**Bougie, Ginette**, Director, Compensation and Classification, Privy  
 Council Office  
 Bill C-17, 5:24; 6:32-8

**Buckingham, Janet Epp**, Director, Law and Public Policy; General  
 Legal Counsel, Evangelical Fellowship of Canada  
 Bill C-250, 4:17-9,23,30-42

**Campbell, Mary**, Acting Director General, Corrections and Criminal  
 Justice Directorate, Public Safety and Emergency Preparedness  
 Department  
 Bill C-15, 9:7-8,14,20-2,28-9  
 Bill C-16, 2:42-4,47-57,62-5; 3:46-7,53-5

**Cannavino, Tony**, President, Canadian Professional Police Association  
 Bill C-16, 3:7-23

**Charron, Pascal**, Political Adviser, Senate of Canada  
 Bill S-6, 1:23-5,28

**Chipeur, Gerald** (Personal presentation)  
 Bill C-250, 4:43-5,53-60

**Cotler, Irwin**, Minister of Justice and Attorney General of Canada  
 Bill C-14, 4:118-131

**D'Auray, Michelle**, Chief Information Officer, Treasury Board  
 Secretariat  
 Bill C-14, 4:122,128-30; 5:8-9

**Deverensky, Jeffrey**, Professor, McGill University  
 Bill S-6, 1:32-51

**Fenton, Trevor**, Member, Egale  
 Bill C-250, 3:64,72

**Figuerola, Miguel**, Leader, Communist Party of Canada  
 Bill C-3, 8:32-5,38-43

**TÉMOINS ET CONSEILLERS**

**Arnold, Joan**, directrice, Élaboration de la législation sur les pensions,  
 Division des pensions, Secrétariat du Conseil du Trésor  
 Projet de loi C-17, 5:13,24; 6:32-9

**Arron, Laurie**, directeur, Affaires juridiques et politiques, Egale  
 Projet de loi C-250, 3:63-6,69-70,74-6

**Besner, Julie**, avocate, ministère de la Justice  
 Projet de loi C-14, 4:115

**Bougie, Ginette**, directrice, Rémunération et classification, Bureau du  
 Conseil privé  
 Projet de loi C-17, 5:24; 6:32-8

**Buckingham, Janet Epp**, directrice, Droit et politique publique;  
 conseillère juridique, Alliance évangélique du Canada  
 Projet de loi C-250, 4:17-9,23,30-42

**Campbell, Mary**, directrice générale intérimaire, Direction des affaires  
 correctionnelles et de la justice pénale, ministère de la Sécurité  
 publique et de la Protection civile  
 Projet de loi C-15, 9:7-8,14,20-2,28-9  
 Projet de loi C-16, 2:42-4,47-57,62-5; 3:46-7,53-5

**Cannavino, Tony**, président, Association canadienne de la police  
 professionnelle  
 Projet de loi C-16, 3:7-23

**Charron, Pascal**, conseiller en politiques, Sénat du Canada  
 Projet de loi S-6, 1:23-5,28

**Chipeur, Gerald** (présentation personnelle)  
 Projet de loi C-250, 4:43-5,53-60

**Cotler, Irwin**, ministre de la Justice et procureur général du Canada  
 Projet de loi C-14, 4:118-131

**D'Auray, Michelle**, dirigeante principale de l'information, Secrétariat  
 du Conseil du Trésor  
 Projet de loi C-14, 4:122,128-30; 5:8-9

**Deverensky, Jeffrey**, professeur, McGill University  
 Projet de loi S-6, 1:32-51

**Fenton, Trevor**, membre, Egale  
 Projet de loi C-250, 3:64,72

**Figuerola, Miguel**, chef, Parti communiste du Canada  
 Projet de loi C-3, 8:32-5,38-43



**Gibson, Gordon**, Senior Fellow, Canadian Studies, Fraser Institute  
Bill C-3, 8:30-2,36-7,41-4

**Griffin, David**, Executive Officer, Canadian Professional Police Association  
Bill C-16, 3:10,13-5,20

**Gupta, Rina**, Professor, McGill University  
Bill S-6, 1:35-49,52

**Hellyer, Paul**, Former leader, Canadian Action Party  
Bill C-3, 8:29-30,40

**Homes, Hilary**, Campaigner, Amnesty International (Canadian Section)  
Bill C-250, 3:61-3,75

**Hoover, Doug**, Counsel, Criminal Law Policy Section, Justice Department  
Bill C-16, 2:45-65; 3:45-6,51-3

**Johnston, Diane**, Secretary, National Office, Marxist-Leninist Party of Canada  
Bill C-3, 8:35-7,40-3

**Jones, David**, Director, Crime Prevention Services, Downtown Vancouver Business Improvement Association  
Bill C-250, 3:58-61,66-9,71-3,76

**Keyes, John Mark**, Legislative Policy and Development, Justice Department  
Bill S-11, 6:21-31

**Kingsley, Jean-Pierre**, Chief Electoral Officer, Elections Canada  
Bill C-3, 7:26-43  
Bill C-5, 2:25-40  
Bill C-20, 5:33-52

**Lafrance, André**, Special Adviser, Canada Family Action Coalition  
Bill C-250, 4:19-22,26-7,30-1,37

**Landolt, Gwendolyn**, National Vice-President, REAL Women of Canada  
Bill C-250, 4:12-4,22-4,27-9,34,42-3

**Lapointe, Jean**, Senator, Senate of Canada  
Bill S-6, 1:16-32

**Laprade, Michel**, Senior Counsel, Legal Services, Correctional Service Canada, Justice Department  
Bill C-15, 9:10-1,15-27

**Little, Robert A.**, Solicitor, Queen's Theological College  
Bill S-15, 4:81-2

**Lynch, Matthew**, Privy Council Officer, Privy Council Office  
Bill C-17, 5:13-4

**MacDermid, Anne**, Chairman, Board of Management, Queen's Theological College  
Bill S-15, 4:81-2

**Manson, Allan**, Chair, Committee of Imprisonment and Release of the National Criminal Justice Section, Canadian Bar Association  
Bill C-16, 4:66-80

**Massicotte, Louis** (Personal presentation)  
Bill C-3, 8:12-3,18-23

**McCutcheon, Wayne**, Acting Deputy Secretary to the Cabinet, Privy Council Office  
Bill C-17, 5:18-20

**Gibson, Gordon**, agrégé supérieur de recherches, Études canadiennes, Institut Fraser  
Projet de loi C-3, 8:30-2,36-7,41-4

**Griffin, David**, agent exécutif, Association canadienne de la police professionnelle  
Projet de loi C-16, 3:10,13-5,20

**Gupta, Rina**, professeure, McGill University  
Projet de loi S-6, 1:35-49,52

**Hellyer, Paul**, ancien chef, Parti action canadienne  
Projet de loi C-3, 8:29-30,40

**Homes, Hilary**, militante, Amnistie Internationale (section canadienne)  
Projet de loi C-250, 3:61-3,75

**Hoover, Doug**, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice  
Projet de loi C-16, 2:45-65; 3:45-6,51-3

**Johnston, Diane**, secrétaire, Bureau national, Parti marxiste-léniniste du Canada  
Projet de loi C-3, 8:35-7,40-3

**Jones, David**, directeur, Services de prévention du crime, Downtown Vancouver Business Improvement Association  
Projet de loi C-250, 3:58-61,66-9,71-3,76

**Keyes, John Mark**, Orientation et perfectionnement législatifs, ministère de la Justice  
Projet de loi S-11, 6:21-31

**Kingsley, Jean-Pierre**, directeur général des élections, Élections Canada  
Projet de loi C-3, 7:26-43  
Projet de loi C-5, 2:25-40  
Projet de loi C-20, 5:33-52

**Lafrance, André**, conseiller spécial, Coalition de l'action pour la famille au Canada  
Projet de loi C-250, 4:19-22,26-7,30-1,37

**Landolt, Gwendolyn**, vice-présidente nationale, REAL Women of Canada  
Projet de loi C-250, 4:12-4,22-4,27-9,34,42-3

**Lapointe, Jean**, sénateur, Sénat du Canada  
Projet de loi S-6, 1:16-32

**Laprade, Michel**, avocat-conseil, Services juridiques, Service correctionnel du Canada, ministère de la Justice  
Projet de loi C-15, 9:10-1,15-27

**Little, Robert A.**, conseiller juridique, Queen's Theological College  
Projet de loi S-15, 4:81-2

**Lynch, Matthew**, agent du Conseil privé, Bureau du Conseil privé  
Projet de loi C-17, 5:13-4

**MacDermid, Anne**, présidente, Conseil d'administration, Queen's Theological College  
Projet de loi S-15, 4:81-2

**Manson, Allan**, président, Comité sur l'emprisonnement et la libération de la Section nationale de justice pénale, Association du Barreau canadien  
Projet de loi C-16, 4:66-80

**Massicotte, Louis** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-3, 8:12-3,18-23

**McCutcheon, Wayne**, sous-secrétaire intérimaire du Cabinet, Bureau du Conseil privé  
Projet de loi C-17, 5:18-20

**McLellan, Anne**, Minister of Public Safety and Emergency Preparedness  
Bill C-16, 3:38-56

**McVety, Charles**, President, Canada Christian College  
Bill C-250, 4:85-98

**Murray, Lowell**, Senator, Senate of Canada  
Bill S-15, 4:80-1

**Parkyn, Richard L.** (Personal presentation)  
Bill C-250, 4:47-50,63

**Payette, Norman**, Acting Director, Corrections Policy Division, Corrections and Criminal Justice Directorate, Community Safety and Partnerships, Public Safety and Emergency Preparedness Department  
Bill C-15, 9:8-28

**Perrault, Stéphane**, Privy Council Officer, Senior Counsel, Legislation and House Planning, Privy Council Office  
Bill C-3, 7:20-3; 8:55-61

**Piragoff, Donald K.**, Acting Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy and Community Justice Branch, Justice Department  
Bill C-14, 4:110-8,121-4,129

**Pruden, Hal**, Counsel, Justice Department  
Bill S-6, 6:6-20

**Ricard, Daniel**, Deputy Chief Legislative Counsel, Justice Department  
Bill S-11, 6:31

**Robinson, Svend**, M.P. (Burnaby-Douglas), House of Commons  
Bill C-250, 3:23-38; 4:103

**Rogusky, Derek**, Vice-President, Family Policy and Community Impact, Focus on the Family (Canada)  
Bill C-250, 4:15-7

**Saada, Jacques**, Leader of the Government in the House of Commons and Minister responsible for Democratic Reform  
Bill C-3, 7:9-25; 8:49-55  
Bill C-5, 2:8-25  
Bill C-17, 5:10-2,15-24  
Bill C-20, 5:25-32

**Schnupp, Clair** (Personal presentation)  
Bill C-250, 4:47,50-2,63-4

**Smith, David** (Personal presentation)  
Bill C-3, 8:15-7,23-7

**Stefanowicz, Dawn C.** (Personal presentation)  
Bill C-250, 4:45-7,61-2

**Thomson, Tamra**, Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association  
Bill C-16, 4:66

**Voghel, Michel**, Legal Counsel, Foreign Affairs and International Trade Department  
Bill C-17, 5:12-6,20,23

**Wiseman, Nelson** (Personal presentation)  
Bill C-3, 8:9-11,24-8

**Young, Lisa** (Personal presentation)  
Bill C-3, 8:13-5,19-21,26,29

**McLellan, Anne**, ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile  
Projet de loi C-16, 3:38-56

**McVety, Charles**, président, Canada Christian College  
Projet de loi C-250, 4:85-98

**Murray, Lowell**, sénateur, Sénat du Canada  
Bill S-15, 4:80-1

**Parkyn, Richard L.** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-250, 4:47-50,63

**Payette, Norman**, directeur intérimaire, Division des politiques correctionnelles, Affaires correctionnelles et de justice pénale, Sécurité de la population et partenariats, ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile  
Projet de loi C-15, 9:8-28

**Perrault, Stéphane**, agent principal du Conseil privé, conseiller, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé  
Projet de loi C-3, 7:20-3; 8:55-61

**Piragoff, Donald K.**, sous-ministre adjoint par intérim, Division de la politique en matière de droit pénal et justice communautaire, ministère de la Justice  
Projet de loi C-14, 4:110-8,121-4,129

**Pruden, Hal**, avocat, ministère de la Justice  
Projet de loi S-6, 6:6-20

**Ricard, Daniel**, premier conseiller législatif adjoint, ministère de la Justice  
Projet de loi S-11, 6:31

**Robinson, Svend**, député (Burnaby-Douglas), Chambre des communes  
Projet de loi C-250, 3:23-38; 4:103

**Rogusky, Derek**, vice-président, Politique familiale et impact sur la collectivité, Objectif famille (Canada)  
Projet de loi C-250, 4:15-7

**Saada, Jacques**, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre responsable de la Réforme démocratique  
Projet de loi C-3, 7:9-25; 8:49-55  
Projet de loi C-5, 2:8-25  
Projet de loi C-17, 5:10-2,15-24  
Projet de loi C-20, 5:25-32

**Schnupp, Clair** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-250, 4:47,50-2,63-4

**Smith, David** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-3, 8:15-7,23-7

**Stefanowicz, Dawn C.** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-250, 4:45-7,61-2

**Thomson, Tamra**, directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien  
Projet de loi C-16, 4:66

**Voghel, Michel**, conseiller juridique, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Projet de loi C-17, 5:12-6,20,23

**Wiseman, Nelson** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-3, 8:9-11,24-8

**Young, Lisa** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-3, 8:13-5,19-21,26,29



**Yumansky, Cliff**, Senior Adviser, Corrections and Criminal Justice  
Directorate, Public Safety and Emergency Preparedness Department  
Bill C-16, 2:45,58,61-4

**Zaluski, Stephen**, Privy Council Officer, Senior Counsel, Legislation  
and House Planning, Privy Council Office  
Bill C-3, 8:51,55-9

**Zlotnick, Marcy**, Clerk of the Committee  
Bill C-250, 4:105  
Organization meeting, 1:10

**Yumansky, Cliff**, conseiller principal, Direction générale des affaires  
correctionnelles et de la justice pénale, ministère de la Sécurité  
publique et de la Protection civile  
Projet de loi C-16, 2:45,58,61-4

**Zaluski, Stephen**, agent principal du Conseil privé, avocat-conseil,  
Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé  
Projet de loi C-3, 8:51,55-9

**Zlotnick, Marcy**, greffière du Comité  
Projet de loi C-250, 4:105  
Réunion d'organisation, 1:10









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5















